

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
FACULTAD DE GEOGRAFÍA E HISTORIA
Departamento de Historia Contemporánea



LA EUROPA DE LOS 15 Y EL PROBLEMA REGIONAL

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR
PRESENTADA POR

César Antona Antón

Bajo la dirección del doctor

Juan Pablo Fusi Aizpurúa

Madrid, 2013

LA EUROPA DE LOS 15 Y EL PROBLEMA REGIONAL

Departamento de Historia Contemporánea.

Universidad Complutense de Madrid.

Tesis Doctoral de César Antona Antón

Director: Juan Pablo Fusi Aizpurúa.

Madrid, diciembre de 2012.

*A mi Francisco (1939-2005), mi padre, que no
podrá leer esta tesis, y al resto de mi familia,
quienes no tienen que hacerlo.*

Índice:

Introducción	7
Capítulo 1 La reconstrucción de Europa.	17
1.1. La Europa que surgió de la guerra	17
1.2. El inicio del proceso integración europea.	23
1.3. El nuevo modelo de Estado en la Europa de los Seis.	36
1.4. Federalización, regionalismo y descentralización en la Europa de los Seis.	45
Capítulo 2. La “región” en los textos de la CEE.	65
2.1. La “región” en los Tratados de París y Roma.	65
2.2. El “nuevo regionalismo” europeo y la política regional comunitaria.	77
2.3. El problema regional en la Europa de los Nueve.	86
2.4. El problema regional y el camino hacia la unión monetaria.	94
2.5. La UME como nuevo objetivo en el proceso de integración.	102
Capítulo 3. La moneda única y la persistencia del problema regional.	111
3.1. El debate sobre la moneda única y el Plan Werner.	112
3.2. El FEDER como nuevo instrumento comunitario.	115
3.3. El FEDER como el resultado de la voluntad política.	122
3.4. Las repercusiones de la crisis en los objetivos de la CEE.	127
3.5. Economía y política contra el problema regional.	136
3.6. Las novedades del Reglamento CEE nº 724/75.	141
3.7. El desarrollo del FEDER.	147
Capítulo 4. Crisis y reconversión en la política regional de la CEE.	157
4.1. La crisis del petróleo en el proceso de integración de la CEE.	157
4.2. La primera reforma del FEDER.	170
4.3. Las primeras elecciones al PE.	182

4.4. La ampliación de la CEE a los países del Mediterráneo	189
4.5. La persistencia del problema regional en la CEE.	195
4.6. La política comunitaria y el problema regional.	202
Capítulo 5. Del AUE a la Unión Europea.	211
5.1. El nuevo “euroescepticismo”.	211
5.2. Las acciones específicas en la política regional comunitaria.	217
5.3. El relanzamiento del proceso de integración.	222
5.4. Una nueva reforma del FEDER.	229
5.5. El Acta Única Europea (AUE).	234
5.6. La reforma de los Fondos Estructurales de 1988.	243
5.7. La aceleración del proceso de integración.	251
5.8. La Carta Europea de Regionalización.	258
Capítulo 6. El Tratado de la Unión Europea (TUE) y el problema regional.	267
6.1. La segunda generación del europeísmo comunitario.	267
6.2. Las nuevas responsabilidades de la CEE.	274
6.3. El Tratado de la Unión Europea (TUE).	283
6.4. El TUE. Un hito en el proceso de integración.	295
6.5. El TUE y la creación del Comité de las Regiones (CdR).	312
Capítulo 7. La cooperación interregional en la CEE/UE.	321
7.1. La cooperación transfronteriza como factor de modernización.	322
7.2. Cooperación transfronteriza y cooperación interterritorial.	325
7.3. Los inicios de la cooperación transfronteriza.	331
7.4. La historia del asociacionismo regional.	337
7.5. La cooperación transfronteriza y el modelo de desarrollo.	349
7.6. El Convenio-marco de cooperación transfronteriza.	353

7.7. Las iniciativas de cooperación transfronteriza en la CEE/UE.	360
7.8. Algunas iniciativas multilaterales de las propias regiones.	368
Capítulo 8. El proceso de regionalización en los Estados de la CEE/UE.	375
8.1. Los países miembros en la década de los setenta.	376
8.2. Federalización, regionalismo y descentralización en la Europa de los UE.	380
• 8.2.1. El Estado regional en Italia.	380
• 8.2.2. Francia. Entre la ortodoxia y la necesidad económica.	387
• 8.2.3. Alemania. La consolidación de un modelo federal.	391
• 8.2.4. Bélgica. La evolución hacia el federalismo.	394
• 8.2.5. El Reino Unido. La incidencia de la CEE/UE.	400
• 8.2.6. España. El Estado de las autonomías.	409
• 8.2.7. Breves apuntes sobre el resto de los países miembros.	416
• 8.2.7.1. Los países escandinavos	417
• 8.2.7.2. Los países mediterráneos	419
• 8.2.7.3. Los países de Europa central	422
Capítulo 9. La política regional de la UE en la década de los años noventa	429
9.1. La primacía del derecho en el proceso de integración	430
9.2. Nuevas políticas para viejos objetivos	431
9.3. La UE y el problema regional.	439
9.4. La UE entre la Europa social y la economía de mercado	454
9.5. El Fondo de Cohesión como nuevo instrumento de la UE.	465
9.6. El Tratado de Ámsterdam y las Regiones	470
Capítulo 10. El problema regional entre el Tratado de Ámsterdam y la Constitución	481
10.1. El Tratado de Ámsterdam y el problema regional	481

10.2. El Tratado de Niza, la política regional y las Regiones	493
10.3. El problema regional en el Tratado para una constitución para Europa	506
10.4. Las asociaciones regionales ante el Tratado constitucional	521
Conclusión	531
Apéndice documental:	543
1. K. Adenauer, “El papel de Europa en el mundo”, Conferencia pronunciada en El Ateneo de Madrid el 16 de febrero de 1967.	543
2. Resolución del Consejo y de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros de 22 de marzo de 1971, relativa a la realización por etapas de la unión económica y monetaria en la Comunidad, en <i>Diario Oficial n° C 28 de 27/03/1971</i> p. 1-4	544
3. Reglamento (CEE) n° 724/75 del Consejo , de 18 de marzo de 1975 , por el que se crea un Fondo Europeo de Desarrollo Regional, en <i>Diario Oficial de las Comunidades Europeas (DOCE) n° L 73 de 21/03/1975</i>	545
4. Discurso de Roy Jenkins, Jean Monnet Lecture, “Europe’s present challenge and future opportunity”, Florencia 27 de octubre de 1977	546
5. Resolución sobre la Política regional comunitaria y el papel de las regiones, DOCE n° C326 de 18 de diciembre de 1988	547
6. Declaración de la Asamblea de las Regiones de Europa (ARE), “El regionalismo en Europa”, Basilea 4 de diciembre de 1996	548
7. Discurso de Joschka Fisher, "From Confederacy to Federation - Thoughts on the finality of European integration", Universidad Humboldt, Berlín, 12 de mayo de 2000.	550
8. Discurso de Michel Barnier, “El futuro de la Unión”, en el Bundesrat, Berlín 6 de septiembre de 2001	551

9.	Versión consolidada del Tratado de la Unión Europea (TUE), en DOCE nº C 325, de 24 de diciembre de 2002.	553
10.	Consejo de Europa. Las Euroregiones. Definición y ejemplos	554
11.	PIB per cápita de las regiones de la Europa de los 15, <i>Sexto informe periódico sobre la situación y la evolución socioeconómicas de las regiones de la UE</i> , Luxemburgo, Servicio de Publicaciones de la UE, 1999	559
12.	Resolución del PE, “El Papel de los poderes regionales y locales en la construcción europea”, Estrasburgo 14 de enero de 2003	560
13.	Declaración de la Comisión Arco Atlántico “Sobre la Política de Cohesión”, Bilbao, 25 de junio de 2004	562
I.	Fuentes para la elaboración de este trabajo	563
•	Centros de Documentación visitados	563
•	Publicaciones de la CEE/UE y el Consejo de Europa	563
•	Discursos y Conferencias	566
•	Páginas web de interés	567
•	Bibliografía	569
•	Periódicos y Revistas	582

Introducción.

Uno de los problemas más importantes y que, desde el mismo momento de su creación, se tuvo conciencia de él en el seno de las diferentes instituciones de las Comunidades europeas, fue la desigualdad entre distintas regiones de los países miembros en los ámbitos social, económico, industrial y empleo. La necesidad de poner remedio a la desigualdad regional que en estos ámbitos, que se traducía en los diferentes niveles de bienestar social de los que disfrutaban los ciudadanos en las diferentes regiones de los países miembros de las Comunidades europeas. Al problema regional que existía en esta zona se trató de poner remedio, desde el propio ámbito de la CEE, desde los últimos años de la década de los años sesenta, aunque de una forma tímida, y sobre todo, ya de una forma más enérgica y convincente, en la década siguiente, mediante el desarrollo de una política que diera como resultado una convergencia en estos aspectos entre las regiones más desarrolladas y las menos favorecidas, lo que hasta hoy ha sido un instrumento de gran ayuda en este sentido aunque las desigualdades económicas y sociales siguen siendo una realidad interregional, tanto a nivel de los Estados miembros como a nivel de la Unión. No en vano, el debate acerca de esta cuestión, la del desarrollo de una política regional de convergencia entre las diferentes zonas del espacio comunitario, como también los interrogantes que surgen a la hora de delimitar el papel político que desempeñaron las propias regiones en el seno de la UE en el futuro, fueron dos de los puntos más calientes en los distintos foros e instituciones de la Unión desde el mismo momento en que se inició el proceso de ratificación del *Tratado por el que se establecía una Constitución* para Europa. La idea de que en este Tratado quedaba establecido o no el papel protagonista que algunos de los políticos del momento pensaban que las regiones debían desarrollar en el proceso político que ha sido y hoy es la construcción europea, fue uno de los puntos que generó un mayor

debate en los últimos años de trabajo de la Convención y en los diferentes procesos de ratificación que siguieron los diferentes países miembros.

Pero el hecho es que la idea de solucionar algunos problemas a través del desarrollo de una política regional, así como la forma y manera en que ésta se debía poner en marcha eran cuestiones que venían generando un profundo debate desde mucho tiempo atrás. En realidad desde el mismo momento en que se iniciaron las conversaciones que finalizaron en la creación de la CEE, y es que como afirmó recientemente el profesor Zygmunt Bauman, citando una frase de Denis de Rougemont y recordando el pasaje de la mitología griega referido al viaje de Cadmo, “buscar a Europa es hacerla (...) Europa existe a través e su búsqueda del infinito”¹, y en lo que en particular se refiere a la gestación y al desarrollo de la política regional, así como a la propia idea que del mismo concepto de “región” se desarrolló en el ámbito de las instituciones comunitarias, esto primero y luego de la Unión, se vinieron poniendo en práctica a lo largo de este viaje histórico que es el caso de la construcción europea a partir de la puesta en funcionamiento de las instituciones comunitarias. Un viaje que ya dura más de medio siglo².

El cómo se hizo referencia de modo general a la “región”, así como a las regiones en concreto en la diferente documentación de las instituciones comunitarias, a la forma en que estas mismas regiones fueron incluyéndose en el acervo comunitario, tomando forma en el contexto de la política de los países miembros, como también tomando parte como realidad activa en el contexto de la Unión, pues cada vez fue adquiriendo un mayor protagonismo en los ámbitos económico y social, aunque más importante fue este protagonismo en el ámbito político. Este será el centro de mi estudio en este

¹ Z. Bauman, *Europa. Una aventura inacabada*. Madrid. Losada. 2006, p 11-12.

² Tomo como punto de partida la creación de la CECA, expresada ya en el discurso de R. Schuman de 9-05-1950, y que tomó cuerpo tras la firma del Tratado de París, hecho que tuvo lugar el 18-04-1951.

capítulo, el relato de este periodo en el que la realidad regional fue adquiriendo un mayor peso en el contexto comunitario y de la Unión. Estrictamente en el marco de la CEE y de la UE, porque el protagonismo que a partir de la década de los setenta fueron tomando las regiones de los países miembros de la CEE, aunque a través de las diferentes asociaciones regionales que en este periodo se fueron creando en el seno del Consejo de Europa, serán abordados de un modo más amplio en este trabajo.

Pero la idea de la creación de una Europa unida, no surgió de la nada tras la II Guerra Mundial. Sí fue cierto, que en buena medida, fue a partir de este momento y dentro del clima general de los países de Europa occidental, que en ese momento se preguntaban ¿cómo hemos llegado hasta aquí? A la tragedia que fue la primera mitad de siglo y bajo la idea de reconstrucción y con la voluntad de que no volviera a repetirse lo sucedido, como se desarrolló la voluntad política y el clima necesario para poder llevar a cabo este proyecto político. Fue en este contexto en el que se concibió y se desarrolló la creación de una Europa unida, basado en un proyecto común que abarcó diferentes ámbitos y en el que la creación de una administración que pusiera en marcha una política regional en diferentes niveles de gobierno sería una pieza clave para el desarrollo global del proyecto. Así, quienes fueron posteriormente los dirigentes de la CEE, incluso antes de su creación y anticipándose a algunas de las situaciones que sucedieron en los años posteriores a su nacimiento, ya manifestaron que el desarrollo de una política regional a nivel comunitario sería un buen instrumento para medir el éxito de esta institución.

Esta afirmación, en ocasiones, no fue tenida en cuenta o no fue respaldada por algunos especialistas³, pero las alusiones de algunos de los protagonistas acerca de la

³ Véase Pascal Fontaine, *Europe in 12 lessons*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de la CEE, 2004, p 8. European Parliament, *Fact Sheets on the European Union*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de

existencia de un problema regional en el espacio comunitario, de forma explícita o implícita, no dejan lugar a la duda, la idea de poner en marcha una política regional comunitaria, por sus antecedentes, por sus objetivos y por el momento en que se gestó, siempre estuvo relacionada de forma directa e inseparable con el desarrollo del proceso de integración.

El proceso de integración europea se inició algunos años antes de que se creara la CEE, un proceso de integración que marcó las distintas líneas de acción del desarrollo histórico de las Comunidades Europeas hasta la culminación del trabajo encargado a la Convención. Un periodo en el que el desarrollo que las instituciones comunitarias dieron al concepto de “región”, a través del desarrollo de una política regional propia o asumiendo en algunos casos las de los países miembros, fue clave para entender la globalidad del proceso. Tanto a la hora de comprender los caminos por los que se avanzó en su momento, como para comprender el por qué de aquellos que en algunos momentos se dejaron de lado. En lo que se refiere a este ámbito, al de la política regional, no se puede separar del todo en el que se encuadró, por lo que el relato de cómo y de qué manera se gestó estuvo relacionado en todo momento con el marco en el que se vio inmerso.

Bien es cierto, y aquí hay que hacer un pequeño alto, que el hecho que supuso la creación de la CECA, y con ello el inicio del proceso de integración europea⁴ no supuso una integración, o al menos acercamiento entre todos los países de Europa. La CECA sólo agrupaba a seis miembros, que por muy importantes que fueran en el concierto de las relaciones internacionales, en ese momento y en años precedentes, no significó que

la CEE, 2004, p 167. A. Marchal, *Integración y regionalización en la economía europea*, Madrid, Seminarios y ediciones SA, 1970, p 65 .

⁴ Es cierto que a partir de la Conferencia de la Haya (1948) comenzaron a verse los frutos de este proceso de integración, como la creación de la OTAN, creada por el Tratado de Washington en 1949, y la creación del Consejo de Europa (1949). Dos organismos muy importantes en el proceso global de integración, aunque con una relación menos importante para el tema de este trabajo.

representara a la totalidad del continente. También habría que resaltar el hecho de que la idea de crear una Europa unida, y aquí sí que me refiero a la casi totalidad del continente, en un sentido geográfico, no fue ninguna originalidad propia de este periodo. Es necesario recordar que, al menos en el imaginario de unos pocos intelectuales, la idea de la existencia de Europa unida, al menos en lo que se refiere a los ámbitos cultural y/o político, tenía unos antecedentes mucho más remotos en el tiempo. Unos antecedentes que estarían condensados en el tránsito que, a *grosso* modo, se podría establecer desde las diferentes ideas que se desarrollaron a lo largo de la Historia de lo que significaba ser europeo. Ya en el mundo clásico, por ejemplo, la idea que se tenía del europeo, era la de un individuo depositario de una identidad propia caracterizada por la existencia de unos valores gestados a través del amor al conocimiento y sabiduría. Unas características que le distinguían del no europeo, del bárbaro, del iletrado. Mucho tiempo después, en la Baja Edad Media, en la corte de Carlomagno (742?-814), este razonamiento seguía estando vigente para definir la esencia de lo que en ese momento significaba ser europeo. Un mismo significado que durante el siglo XV le otorgaron a este concepto algunos de los máximos representantes de la cultura europea en ese periodo. De este modo, desde ese momento en adelante buena parte de la intelectualidad europea pasó a desarrollar diferentes reflexiones acerca de lo que suponía ser europeo y sobre la unidad de Europa en diferentes ámbitos. Así, llegado el siglo de las Luces, los planteamientos de Voltaire (1694-1778) acerca de la unidad de Europa en el terreno cultural, quien definió al continente como una “República de las Letras”, pues era su inmenso legado cultural y de sabiduría la que le diferenciaba del resto de los continentes, las enseñanzas de J. W. Goethe (1749-1832), cuando en ese momento, habló por primera vez de la necesidad de crear unos Estados Unidos de Europa, como solución a las tensiones que entre la Francia de la Revolución

y la emergente Prusia ya se estaban produciendo, nos pueden servir no sólo como pruebas de esta evolución del significado de ser europeo a la que he hecho mención anteriormente. Sino también como muestra del pensamiento ilustrado que durante el siglo XVIII y XIX se desarrolló en este sentido y su expresión sobre la unidad que en lo político y en lo cultural formaba el continente europeo y sus divergencias con respecto a otros lugares del planeta.

Como vemos la idea de una Europa unida no surgió de la nada en el inicio de la década de los años cincuenta del pasado siglo XX. Es más, esta idea de una Europa unida “sufrió” un periodo de efervescencia durante el siglo XIX, y sobre todo durante la primera mitad del siglo XX. Aquí sí creo que es necesario pararse un poco más.

Quizás el proyecto más importante, por su ambición y los medios que puso para conseguir su objetivo, que se asentaba sobre la base de una Europa unida, tanto en el plano cultural como en el político, fue el trazado por el Conde Coudenhove-Karlegi⁵ (1894-1972), que desde la asociación por él fundada y principal órgano difusor de sus ideas, *Paneuropa*, dirigió sus acciones en pos del objetivo que se había planteado. Esta era una organización que contribuyó enormemente a difundir el ideario federalista. La mejor fórmula, en su opinión, para llevar a cabo el necesario proyecto de unión del continente, y, en ese momento, una constante que se encontraba presente en buena parte de las organizaciones que de este cuño se desarrollaron en todos los países de Europa occidental a lo largo de la primera mitad del pasado siglo XX. Y es que en ese momento se podría hablar de la existencia de un federalismo europeo y europeísta con ramificaciones en una buena parte de los países del continente. No en vano nos puede servir como prueba el hecho de que una organización como *Paneuropa* fuera apoyada

⁵ Véase H. Brugmans, *La idea europea, 1920-1950*. Madrid, Ed. Moneda y Crédito, 1972. Federico Chabod, *Historia de la idea de Europa*, Madrid, ED. Universidad Complutense, 1992. Antonio Truyol y Serra, *La integración europea: idea y realidad*. Madrid, Tecnos, 1972.

por una gran cantidad de intelectuales, de la talla de G. Apollinaire (1880-1918), A. Einstein (1879-1955), S. Freud (1856-1939), Th. Mann (1875-1955), J. Ortega y Gasset (1883-1955), P. Picasso (1881-1973), R. M^a Rilke (1875-1926) o A. Leger⁶ (1887-1975), entre otros.

También, por otro lado, en la existencia de este federalismo europeísta se intentaron apoyar A. Briand (1862-1932) y G. Stresseman (1878-1929) en la década de los años veinte, ambos Ministros de AA EE francés y alemán respectivamente, para intentar poner en marcha sus proyectos de reforma de las relaciones bilaterales entre sus países, y por extensión de las constantes que hasta ese momento habían definido la política internacional europea. Todo sobre la base de la deseada reconciliación pacífica entre Francia y Alemania. De la que resultarían beneficiados todos los ciudadanos europeos. Fue en este momento en el que cobraron fuerza distintos proyectos y diferentes voces que abogaban por la necesidad de crear unos Estados Unidos de Europa. Una idea que no sólo tomo cuerpo como parte del discurso político e intelectual de algunos de los principales representantes de estas esferas del continente, pero que también fue expresado por muchos de ellos en ocasiones como una alternativa al futuro catastrófico que muchos de estos intelectuales y políticos europeístas auguraban para el futuro del continente de no recorrer ese camino. Porque la disyuntiva que se planteaba era el hecho de que o Europa se unía y de ese modo se garantizaba la paz, o la única alternativa posible era la guerra y su autodestrucción. Fue este el título de una de las obras más importantes de E. Herriot⁷ (1872-1957). Un libro de gran difusión en ese momento entre los círculos intelectuales europeos, y fue en estos mismos términos catastróficos en los que poco antes de su muerte, en 1935, se expresó el profesor E. Husserl (1859-1938).

⁶ Alexis Legar fue un diplomático y escritor francés que recibió el premio Nobel de Literatura bajo el pseudónimo de St. John Perse, en 1960.

⁷ E. Herriot, *The United States of Europe*, New York, Viking Press, 1930.

Ya retirado en ese momento de las aulas de las Universidades alemanas, donde desarrolló su labor educativa, por su condición de judío, cuando en su resonante conferencia *La filosofía y la crisis de la civilización europea* afirmó:

“Para la crisis de la existencia europea solo caben dos salidas: o bien el declive de una Europa que se ha hecho extraña a su propio sentido racional de la vida, el hundimiento en el odio espiritual y en la barbarie, o bien el renacimiento de Europa a partir del espíritu de la filosofía, gracias a un heroísmo de la razón”⁸.

Lo que en sí mismo era una incitación al inicio del proceso de integración europea como garantía de su propia supervivencia, a través de la creación, que en otra parte de la conferencia haría de forma expresa, de un organismo supranacional que fuera la realidad palpable de la unidad europea.

Parece claro que el europeísmo europeo, por su carácter elitista y el mayor poder de seducción de otras ideologías, no gozó en el periodo de entreguerras del apoyo popular necesario como para poder llevar a cabo sus ideales, lo que fue determinante para que no pudiera aparecer como una alternativa clara a otras ideologías. La idea de una Europa unida estuvo ya presente en la primera mitad del siglo XX. Tanto en el que se refería al plano cultural como en el plano político, esta idea ya tenía unos antecedentes muy concretos. No fue una idea que surgió de la nada tras la II Guerra Mundial. Y aunque bien es cierto que la idea de la integración de Europa tuvo menos resonancia en el ámbito de la política, y desde luego menos peso que el nacionalismo desarrollado por los Estados-nación europeos, como así fue el caso durante todo el siglo XVIII, XIX y la primera mitad del XX, el momento de crisis en el que se encontraban inmersos, latente en algunas de las cualidades que les había identificado como tales en este periodo

⁸ Citado en Jorge Semprún y Dominique de Villepin, *El hombre europeo*. Madrid, Espasa Calpe, 2006, p 28.

anterior, más la toma de conciencia del problema tras la catástrofe que en todos los ámbitos para el ciudadano europeo fue la II Guerra Mundial, hizo posible que en el occidente europeo surgiera una corriente de pensamiento en la que la creación de una Europa unida fuera una idea mucho menos utópica de lo que lo fue hasta entonces. La voluntad de llevar a cabo el proyecto era mucho mayor de lo que lo fue en la primera mitad de siglo, pero es que también la oportunidad para llevarlo a cabo también fue más propicia de lo que lo fue en los años anteriores.

Capítulo 1. La reconstrucción de Europa.

Una vez finalizada la II Guerra Mundial, una vez hecho un primer balance de la contienda y examinadas sus consecuencias, tanto políticos, intelectuales y ciudadanos tuvieron claro que ya nada iba ser como antes. El mundo cambió de forma drástica durante la primera mitad del siglo XX y el resultado de este periodo de guerra y de destrucción hizo que se tuviera claro el hecho de que en 1945 hubo un antes y un después en la historia del continente. De hecho, la II Guerra Mundial fue un acontecimiento de tal magnitud que para las autoridades políticas simplemente volver a la situación de 1939 no sólo les parecía imposible, sino que tampoco hubo una voluntad porque así fuera por parte de los gobiernos de los países que participaron en el conflicto⁹. Ya fueran vencedores o vencidos, la guerra transformó la conciencia colectiva de los europeos y, como el resultado fue catastrófico en cuanto a recursos humanos y pérdidas materiales, la idea de empezar de casi cero no pareció una idea descabellada.

1.1. La Europa que surgió de la guerra.

A la hora de hacer balance, en los ámbitos políticos e intelectuales se argumentó que el desarrollo del nazismo y del fascismo como idea política y social fue la principal causa de la guerra, aunque también se esgrimieron otras causas. Entre éstas, también se argumentó que la imposibilidad de que el Estado-nación pudiera resolver los problemas en el ámbito interno y en el marco de las relaciones internacionales, por su propia evolución, como una de las razones que provocó el ascenso del nazismo y propició el camino hacia la guerra. Durante la primera mitad del siglo XX no se pudo dar una solución a la crisis del racionalismo, del positivismo y de la razón universal, o al menos

⁹ Tony Judt, *Postguerra. Una historia de Europa desde 1945*, Madrid, Taurus, 2006.

no una solución que fuera coherente con el desarrollo de las ideas de libertad, democracia y defensa del Estado de derecho. Se plantearon soluciones desde la exaltación nacionalista, la supremacía aria o desde el irracionalismo más voluntarista. Estas ideas marcaron el desarrollo de las relaciones internacionales durante el último tercio del pasado siglo XIX, como también los años que fueron hasta la I Guerra Mundial, donde el resultado de la guerra no solucionó el problema, sino que más bien se abrieron nuevas vías de conflicto y resentimiento, que fueron factores que sirvieron de causas para el futuro conflicto, la II Guerra Mundial. Las negociaciones de paz en París tras la I Guerra Mundial dejaron muchos asuntos abiertos y problemas enquistados¹⁰, y lo que se puso en duda en ese momento en algunos de los países beligerantes fue el modelo político y administrativo que les llevó a la pérdida de la guerra o a no poder colmar las expectativas que les llevaron a la misma cuando finalizó el conflicto, como en el caso de Italia. Se produjeron cambios en todos los ámbitos, y las alternativas autoritarias al modelo político liberal y/o democrático, fueron progresando hasta consolidarse, como así sucedió con el nazismo y el fascismo, en Alemania e Italia, con otros ejemplos claros en Europa central. Todos ejemplos frente a los que no se opuso resistencia y se desarrolló una táctica de no injerencia que desembocó en un proceso de contención ante Hitler y su política de fuerza en Europa, mostró claramente el modelo de Estado nacional hacía el que se encaminaban algunos países europeos, a la que este modelo iba desarrollando un marco para el desarrollo de las relaciones internacionales en el que las instituciones surgidas tras la I Guerra Mundial, como la Sociedad de Naciones, encargadas de velar por la paz y la estabilidad de las mismas, no hicieron sino mostrar su fracaso. De hecho, no hubo mayor prueba de este fracaso de las instituciones y de las políticas seguidas por los Estados europeos que la propia guerra.

¹⁰ M. MacMillan, *París 1919. Seis meses que cambiaron el mundo*, Barcelona, Tusquets, 2011.

A su conclusión, todos los elementos que definieron a los Estados fascista y nazi, estaban bajo sospecha. A la altura de 1945 el nacionalismo era una ideología en retroceso en Europa, y el nacionalismo de los grandes Estados aparecía como sospechoso de perturbar, o al menos de poder hacerlo, la paz mundial. Al menos así lo advirtió E.H. Carr en 1945, cuando resaltó la estrecha relación entre esta ideología, las potencias del eje y el desarrollo de los acontecimientos¹¹, lo que también ayudó a que se generalizara la idea de que era necesario un cambio profundo en el pensamiento de la ciudadanía europea en lo referente a cómo eran las cosas y cómo debían ser¹². Ideas y proyectos políticos basados en el desarrollo de conceptos como la libertad, la democracia y la igualdad, salieron fortalecidas como pilares sobre los que construir el nuevo mundo posterior a 1945. Bajo estos valores cívicos, los propios que habían defendido las potencias vencedoras, se reconstruyeron los países de Europa occidental, salvo la excepción de los países ibéricos, como también los países de Europa central y oriental que, a partir de 1947, ya en la órbita de la URSS, también se autodenominaban como democracias populares. Fue de este modo, como a partir de 1945, en Europa, se inició el proceso de reconstrucción con la idea de democracia como premisa fundamental.

Bien es cierto que dependiendo de la situación en el mapa, el modelo de democracia era muy diferente. De hecho eran tan diferentes que representaban ideas antagónicas en muchos casos. Será el desarrollo de estas ideas la que estará en los procesos de descolonización que tuvieron en África y Asia en la década de los años 40, 50 y 60, pero también en el desarrollo de las superpotencias y la conformación de un mundo bipolar tras la II Guerra Mundial, con EEUU y la URSS como principales protagonistas de las relaciones internacionales, y compitiendo entre sí por la supremacía de un modelo

¹¹ E. H. Carr, *Nationalism and after*, London, McMillan, 1945.

¹² Tony Judt, *op cit*, p 105 y ss.

sobre otro, con el progreso y el desarrollo económico, político y social como sus principales señas de identidad.

Por lo tanto, en Europa occidental, tras la II Guerra Mundial, en el momento en que se conformó el mundo bipolar, se tenía claro que una de las soluciones a los problemas que llevaron a los Estados europeos a la guerra total y a la crisis¹³. Se buscaron soluciones para que no se volviera a repetir la guerra y salir del periodo de crisis de los años anteriores, a la vez que también se también los países de Europa occidental pudieran recuperar un papel protagonista en el marco de las relaciones internacionales, tal y como los países de Europa occidental lo tuvieron en los años anteriores.

Bajo esta óptica, se planteó, por un lado, el desarrollo de organismos e instituciones supranacionales, que pudieran dirigir los procesos de cambio y progreso y donde se pudieran crear foros de debate y discusión de los problemas que se fueran planteando. Fue en este contexto de reconstrucción del marco de las relaciones internacionales como se creó la ONU, el FMI, el Banco Mundial, el GATT, y que en el contexto de Europa occidental también tuvo sus manifestaciones con la creación de la OECE, que fue la institución creada por los países europeos para organizar las ayudas del Plan Marshall, y también el Consejo de Europa, la CECA y la CEE. Todas creaciones institucionales de carácter supranacional a través de las cuales se pretendió organizar el desarrollo de las relaciones internacionales entre los países de Europa occidental. La idea era crear un espacio de cooperación y de progreso en el que se pudieran desarrollar unos lazos de unión entre los países miembros lo suficientemente importantes como para que la guerra no se planteara como una solución a los conflictos. Sin duda, lo que se planteó en Europa occidental en estos años, con el mundo dividido entre las dos superpotencias, fue un reencuentro de la política en el marco de las relaciones internacionales.

¹³ Salvador Corner Muñoz, *Comprender Europa. Claves de la integración europea*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2010, p 37 y ss.

En esta recuperación de la política, el supranacionalismo se convirtió en uno de los factores fundamentales sobre el que desarrollar las relaciones internacionales, a la vez que se fomentó el desarrollo de los valores cívicos de las sociedades modernas democráticas como base fundamental de los nuevos Estados que se encontraban en proceso de reconstrucción, tanto de sus instituciones como de las bases ideológicas sobre las que éstas se sustentaban. Fue también en este contexto en el que salió fortalecida la idea del desarrollo del “Estado del Bienestar”, que comenzó a gestarse de forma generalizada en Europa occidental a partir de la “planificación” de las actividades económicas para que se pudiera organizar la lógica del desarrollo de las fuerzas del mercado y dar un sentido social al progreso y al desarrollo del capitalismo. A partir de este momento, fue más que notable la influencia la obra del economista J. M. Keynes, cuya obra *Teoría general del empleo, el interés y el dinero*¹⁴ pasó a ser la referencia esencial del pensamiento económico de Europa occidental.

A partir de ese momento, el desarrollo del “Estado del bienestar” y de la idea de “planificación” fue entendida, de modo general, como una mayor implicación del Estado en el ámbito económico y social. Era éste el que podía no sólo regular el proceso sino dirigir también los procesos de modernización, marcar el modelo de desarrollo e incentivar y llevar a cabo las inversiones necesarias allí donde la iniciativa privada no pudiera llegar. Esta idea estaba, por un lado, relacionada con el hecho de que se identificó en las deficiencias del liberalismo económico clásico una de las causas que provocaron la crisis económica, política y social de la década de los años treinta, lo que sirvió de caldo de cultivo para que se desarrollaran los extremismos que llevaron a la guerra. La crisis fue el caldo de cultivo en el que se desarrollaron las ideas totalitarias, y lo que se quería evitar que se reprodujeran soluciones políticas autoritarias que pudieran

¹⁴ J.M. Keynes, *La teoría general del empleo, el interés y el dinero*, Madrid, Aosta, 1998.

conducir a la guerra. Hubo que desarrollar un nuevo modelo de Estado, y en este aspecto fue donde J. M. Keynes y su escuela económica desarrolló un papel principal, para que se pudiera desarrollar un modelo económico y social propiamente europeo, que se caracterizará en los años posteriores por el desarrollo del “Estado del bienestar”, en el que los ciudadanos, por el hecho de serlo, podrán disfrutar de una serie de beneficios sociales en algunos servicios básicos. Esto respondía a la idea de que todos los ciudadanos para poder desempeñar su labor como tal debe de disfrutar de un mínimo de renta y de servicios. Se fomenta así la igualdad entre todos los ciudadanos y se favorece a los que menos tienen, eliminando así un posible foco de conflicto social que pudiera conducir a un enfrentamiento.

Por lo tanto, tras el final de la II Guerra Mundial, los Estados de Europa occidental acometieron el proceso de reconstrucción política, económica y moral bajo estas dos claras premisas. Por un lado, un creciente internacionalismo político sobre el que poder reorganizar las relaciones internacionales, para ofrecer un marco de debate organizado en el que se puedan desarrollar iniciativas, solucionar los problemas y dirimir las posibles diferencias, como también, en segundo, en el interior de cada uno de estos países, se creó y se desarrolló un nuevo modelo de Estado, el “Estado del bienestar”, que no sólo se identificará con un tipo de modelo político y económico, sino también con un modelo social que será una de las señas de identidad de Europa occidental a lo largo del periodo que nos ocupa este trabajo.

Este capítulo se intentará desarrollar cómo se puso en marcha el Estado del Bienestar y bajo que parámetros se conformó un nuevo modelo de Estado. Todo esto enmarcado en el proceso de construcción de Europa, como consecuencia del clima político que se desarrolló tras 1945 y que tenía en el trauma sufrido en los años anteriores la idea clara de que la guerra no podría ser nunca más una solución a los

conflictos que se produjeran en Europa. Para ello, para que esto no se produjera nunca más, se tenía la intención de desarrollar un proyecto europeo y europeísta que pudiera trascender la capacidad de los Estados nacionales para desarrollar una idea de progreso en todos los ámbitos. También, por otro lado, este proyecto debía complementarse con la el desarrollo de un nuevo modelo de Estado que pudiera participar y dirigir este proceso de modernización y de desarrollo, en el que se desarrollara un sistema lo más igualitario posible en cuanto a los derechos y deberes de sus ciudadanos.

1.2. El inicio del proceso integración europea.

Dados los acontecimientos posteriores y contando con la ventaja de saber hacia dónde desembocan los hechos con el paso del tiempo, hay que señalar que el punto de partida en el que el proceso de integración europea comenzó a tomar forma institucional y con una fuerte incidencia en la vida de los ciudadanos, fue la fecha del 9 de mayo de 1950. Ese día, el Ministro de AA EE francés, y uno de los más fervientes europeístas del momento, R. Schuman (1886-1963), anunció, en una resonante conferencia de prensa en la sede del Ministerio de AAEE, la creación de un nuevo organismo supranacional¹⁵, la CECA, que pasó a ser el organismo encargado a partir de ese momento de explotar los recursos de Francia y Alemania Federal relacionados con la producción de carbón y acero.

Es cierto que la creación de la CECA no surgió de la nada. La actividad política en los países de Europa occidental a todos los niveles en los años anteriores fue muy intensa. A la altura de 1950, el desarrollo de soluciones de carácter internacional a problemas nacionales que tenían componentes de este tipo, estaba visto como una alternativa a tener en cuenta. A nivel mundial, se creó la Organización de Naciones

¹⁵ Pascal Fontaine, *A new ideal for Europe: The Schumann declaration. 1950-2000*. Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de la UE. 2000, p 14.

Unidas (ONU), con el fin de reorganizar las relaciones internacionales a nivel mundial, y dentro de esta institución se había creado el GATT, que era un acuerdo general sobre el que se desarrollara el comercio mundial, se creó el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), dos instituciones económicas de ámbito mundial que nacieron con la misión de dar la mayor estabilidad económica a nivel mundial para poder garantizar el desarrollo el progreso y la modernización de los países a nivel mundial. Es decir, que se mostraba claramente que lo que se pretendía era que el progreso y la modernización, con la ayuda de estas instituciones, se convirtieran en fenómenos globales. En lo que se refirió a Europa occidental, la actividad política en también fue intensa. Se contaba para la reconstrucción material con la ayuda del Plan Marshall, y para que esta ayuda pudiera ser más efectiva, se creó la Organización Europea de Cooperación Económica (OECE). Una institución que nació con esa misión pero que contribuyó también a concienciar a los europeos a que unidos en lo económico el desarrollo de los países de Europa occidental podría ser más rápido y con unas tasas de crecimiento mayores. Se creó a sí un foro de debate acerca de temas económicos que ayudó a los países de Europa occidental a tomar conciencia de lo efectivo que era tomar decisiones conjuntas en este ámbito. De hecho, este organismo, que nació unido al Plan Marshall, sobrevivió a éste y se convirtió en la Organización de Cooperación y Desarrollo Europeo (OCDE).

Si en el plano económico, la actividad fue intensa en los años posteriores a la II Guerra Mundial, no lo fue menos en el plano político. En 1948 tuvo lugar la Conferencia de La Haya (1948), donde se reunieron representantes de buena parte de los países de Europa occidental¹⁶, y donde se crearon diferentes instituciones en los ámbitos

¹⁶ A la Conferencia de la Haya asistieron representantes de todos los países de Europa occidental. Fue curioso el caso de España, ya que no hubo ningún representante del gobierno franquista, pero sí hubo representantes del gobierno republicano que se encontraba en el exilio.

cultural y político para se creó el Consejo de Europa. Un organismo que nació con la misión de desarrollar un foro de debate en el que se pudiera desarrollar un diálogo distendido entre los diferentes Estados europeos. A la altura de mayo de 1948, en el momento en que se produjo la Conferencia de la Haya, ya se marcaron claramente los dos bloques de la Guerra Fría. El bloqueo de Berlín, que tuvo lugar a finales del mes de junio de ese mismo año, marcó definitivamente los países que formaron uno y otro bloque, aunque las discrepancias entre las dos potencias ya se manifestaron con la guerra civil que se vivió en Grecia después de 1945. El miedo a la amenaza comunista era una característica común en todos los países de Europa occidental.

Contra esta amenaza se tomaron medidas en diferentes ámbitos. En el plano militar, la creación de la OTAN, en 1949, era una respuesta contra la posible amenaza militar que pudiera venir del bloque comunista. También, en buena parte, el Plan Marshall respondía a cortar de raíz el posible caldo de cultivo que en el plano social pudiera desarrollar el comunismo, y sus consecuencias hicieron que, más que una idea, el proceso de integración europeo se viera como una necesidad para que Europa se recuperara económica y socialmente, a la vez que en el marco de las relaciones internacionales pudiera desarrollar un papel activo. Bajo esa idea se inició el proceso de integración europea en el inicio de la década de los años cincuenta, y la CECA fue su primera manifestación institucional.

Esta institución fue ideada por J. Monnet (1888- 1979), y para su creación contó también con el apoyo de los gobiernos de Bélgica, Luxemburgo, Holanda, Italia y Alemania Federal, que en estos dos últimos casos estaban dirigidos en ese momento por destacados europeístas como A. de Gasperi (1881-1954), K. Adenauer (1876-1967)¹⁷. Los gobiernos de estos países, junto al de Francia, acordaron poner bajo la soberanía de

¹⁷ A estos personajes, junto a J. Monnet, P. H. Spaak y R. Schuman, se les conoció desde la década de los años cincuenta como los “Padres de Europa”.

la Alta Autoridad de este nuevo organismo supranacional, el control sobre sus recursos energéticos, con la idea de hacer una empresa común en este ámbito para poder dar una mejor respuesta a los problemas que se les manifestaron en la inmediata postguerra y, a la vez, crear unos lazos de unión entre los distintos socios lo suficientemente fuertes como para que las experiencias bélicas de los años anteriores no volvieran a repetirse. Con la intención de lograr estos dos objetivos se creó la CECA. Un organismo que hasta ese momento constituía una experiencia única, ya que como el organismo supranacional que era, desarrolló un modelo político, económico y administrativo con una institución ejecutiva, la Alta Autoridad, cuyas decisiones tenían que ser acatadas por cada uno de los países miembros. Lo que significó de hecho la vuelta de la política a las relaciones entre los países socios, ya que la cooperación entre ellos se convirtió en un factor necesario para el bien común.

De este modo, Francia y Alemania Federal, enemigos durante los años anteriores, pasaron a trabajar de forma conjunta en este ámbito, lo que significó un hito hacia la reconciliación del continente y hacia la construcción de Europa. Con el “haciendo Europa”, se abandonó la idea de que los conflictos entre los diferentes países pudieran solventarse mediante la guerra, a la vez que el proceso inició su andadura en el sentido práctico y se podían constatar realidades concretas, alejándose del exclusivo terreno de las ideas en el que se movió el europeísmo en los años anteriores. Fue la firme voluntad de una generación política hacia el “nunca más” la que gestó el inicio del proceso de integración, iniciándose un giro a la idea sobre la que se desarrolló la historia de Europa hasta ese momento. Una que, entre otros, ya trazó E. Husserl (1859-1938) en una resonante conferencia en Viena en 1935¹⁸, pero que se agravó tras la II Guerra Mundial y de la que fue perfectamente consciente R. Schuman cuando anunció la creación de la

¹⁸En E. Husserl, *La crisis de las ciencias europeas y de la fenomenología trascendental*, Barcelona, Crítica, 1991 y citado en J. Semprún y D. de Villepain, *El hombre europeo*, Madrid, Espasa, 2006.

futura CECA en una rueda de prensa. Fue en ese momento en el que R. Schuman afirmó que:

“La agrupación de las naciones europeas exige que la oposición secular entre Francia y Alemania quede superada, por lo que la acción emprendida debe afectar en primer lugar a Francia y Alemania”¹⁹.

Europa comenzó a construirse desde la paz y la cooperación entre sus Estados, y para ello se inició una nueva etapa en las relaciones internacionales. Éstas debieron de pasar a tener un nuevo significado, en el que los procesos de modernización transnacional pasaran a ser parte clave del desarrollo de la futura idea de Europa y en el que en el proceso de integración, la pieza clave fuera el desarrollo de puntos de unión entre Francia y Alemania Federal. Para ello, los principales ideólogos del proceso de integración estimaron que era necesario trascender más allá del “marco de referencia que hasta ese momento fueron los Estados nacionales”²⁰, lo que ya supuso un punto de ruptura con respecto al pasado y un intento de avanzar hacia el futuro por la vía del desarrollo común y la cooperación estrecha entre los Estados. Se intentó que en el futuro de Europa se produjera una ruptura con su pasado inmediato, con las causas que hicieron, por ejemplo, que el volumen número 12 de la *New Cambridge Modern History*, en el que se estudiaba el periodo comprendido entre los años 1894 y 1945, recibiera el título de *La Era de la Violencia*²¹. En este periodo, Alemania y Francia fueron los dos protagonistas principales del desarrollo de las relaciones diplomáticas en el continente. Un periodo que se caracterizó por las dos guerras mundiales que, en buena medida, fueron el resultado de las diferencias entre estos dos protagonistas, lo

¹⁹ Pascal Fontaine, *op ct*, p 14.

²⁰ U. Beck y E. Grande, *La Europa cosmopolita. Sociedad y política en la segunda modernidad*. Barcelona, Ed Paidós, 2006, p. 214.

²¹ David Thompson (ed.) *The New Cambridge Modern History, Vol. 12, The Era of Violence, 1894-1945*, Cambridge, Cambridge University Press, 1960.

que hizo que el continente europeo fue el principal escenario de batalla. El supranacionalismo se convirtió así en la piedra sobre la que asentar el nuevo futuro político, social y, sobre todo, económico del continente.

Éste fue el análisis de la situación con respecto a la primera mitad de la historia de Europa durante el siglo XX que tenían en mente personajes como R. Schuman (1886-1963), J. Monnet (1888-1979), K. Adenauer (1876-1967), A. de Gasperi (1881-1954) y el resto de los principales inspiradores de la CECA. Es cierto que, en realidad, éstos fueron más allá en su percepción de la historia de Europa durante los años precedentes, cuando afirmaron que tanto Francia como Alemania eran dos Estados de Europa occidental que eran la viva muestra de las imperfecciones que los propios Estados-nación europeos mostraron hasta ese momento. En su opinión, de estas imperfecciones hubo pruebas en el casi siglo y medio anterior, pero que sin duda éstas se agravaron con el inicio del siglo XX, y consecuencia de ello fue la espiral de radicalismo, violencia y destrucción en que se vieron inmersos los Estados europeos. De ahí que el desarrollo de un marco institucional en el que se pusiera en marcha una soberanía supranacional en ciertos ámbitos, se convirtiera en un modo de poder superar estos problemas. Desde ese momento, desde la creación de la CECA, la historia de la integración europea se caracterizó por la puesta en común de recursos para que una institución supranacional, que principalmente en el futuro fue la CEE/UE, pudiera alcanzar un objetivo parcial que redundara en beneficio de todos los asociados y que, además, se convirtiera en un paso más hacia delante hacia el verdadero objetivo, la unión política de Europa. Una característica que, sin duda, marcó la historia de Europa occidental durante la segunda mitad del siglo XX.

La creación de la CECA hizo que se convirtiera en realidad la Europa de los Seis. Así, la CECA, a la luz de los acontecimientos posteriores, se convirtió en la principal

base institucional común de los países miembros sobre la que se gestó el desarrollo del proceso de integración europea en los años posteriores. Sin duda con la creación de la CECA, la institución supranacional encargada de administrar los recursos energéticos de Francia, Alemania, Italia y el BENELUX, R. Schuman (1886-1963), J. Monnet (1888-1979) y el resto de sus socios eran conscientes de que estaba marcando un hito en la historia europea, que se estaba iniciando un experimento político del que no había antecedentes históricos, del que no se contaba con ninguna experiencia previa, pero que era el instrumento sobre el que gestar los lazos de cooperación entre los países miembros que harían impensable el que se volvieran a repetir las disputas y los problemas que llevaron a los países europeos a la guerra en el pasado. El propio R. Schuman (1886-1963) explicó la situación que vivió el continente durante la primera mitad del siglo XX cuando afirmó que “Europa no se hizo y tuvimos la guerra”²². Por eso en el Tratado de París, por el que se creó la CECA, quedó claramente reflejado que la administración de estos recursos energéticos e industriales era sólo un paso previo a la unión política de los diferentes Estados miembros, que era el objetivo final que se tenía en mente. Se pensó que con la creación de este organismo supranacional primero, se pondría remedio a los problemas que padecía Alemania Federal en este ámbito, pero también a los conflictos que en este terreno había tenido con Francia y que, en general, este beneficio redundaría en el resto de los países asociados, a la vez que serviría de rampa de lanzamiento para el proceso de integración. La idea era que entre Francia y Alemania Federal se pudieran comenzar a trazar diferentes puentes para el establecimiento de unos lazos fuertes de cooperación. De este modo, se crearían negocios beneficiosos para ambos y la guerra dejaría de ser una opción para dirimir sus diferencias. Los dos países fueron los enemigos más encarnizados durante la segunda

²² R. Schuman, *Por Europa*, Madrid, Ed. Encuentro, p 107.

mitad del siglo XIX y la primera del XX, y que a tenor de cómo se desarrollaron los acontecimientos durante la primera mitad de siglo parecía que eran ciertamente irreconciliables.

Por esta razón, los líderes europeístas, creadores del nuevo organismo supranacional, trataron de poner en marcha la idea de “que la paz mundial sólo puede salvaguardarse mediante esfuerzos creadores proporcionados a los peligros que la amenazan”²³ y de que ésta sólo se podía establecer mediante “realizaciones concretas, que crean, en primer lugar, una solidaridad de hecho, y mediante el establecimiento de bases comunes de desarrollo económico”²⁴, para lo que la buena relación entre Francia y la República Federal Alemana se convirtiera en un elemento para, de un lado, perpetuar la paz, y, de otro, en la clave sobre la que habría que empezar a sostener la nueva construcción de una Europa unida.

Desde luego “Padres de Europa” identificaron claramente cuál fue el problema de Europa en los años precedentes, como también resaltaron claramente cuál era la mejor solución para ponerle remedio. Por eso, para evitar que el problema persistiera R. Schumann expresó el interés del gobierno francés en llevar a cabo la creación de la CECA, un organismo por el que una vez establecido “convencerá a todos de que una guerra entre Francia y Alemania no sólo es impensable, sino materialmente imposible”²⁵.

Las dos guerras mundiales, por sus daños demográficos, morales y económicos, no sólo supusieron que el continente dejara de ser el centro del mundo, sino que, en muchos ámbitos, pasara a depender de las directrices que se marcaron desde fuera de su ámbito. Europa, que durante siglos exportó sus ideas, su modelo político y su modo de

²³ Preámbulo del *Tratado de la CECA*, fue firmado en París el 18 de abril de 1951.

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ Pascal Fontaine, *op cit*, p 14.

vida al resto del mundo, que representó el camino hacia el desarrollo y la modernización, tras la II Guerra Mundial necesitó de la ayuda política y económica del “Plan Marshall” y de la OEEC para salir de la situación de la crisis en la que se vio inmersa. La creación de la Europa de los Seis, sin duda, significó para los dirigentes de los países miembros otro instrumento para que Europa pudiera salir de la crisis, pero también un instrumento para que no volviera a caer en ella y pudiera recuperar un papel protagonista en las relaciones internacionales. Para ello era necesario primero reconstruir el continente, pero tanto en el plano material como en el plano moral, y el proyecto de construcción europea se veía como instrumento por el que se podrían alcanzar estos objetivos. El propio J. Monnet (1888-1979) afirmó que Europa “era el resultado de la confianza que tenemos en nosotros mismos”²⁶, la llave para que el continente volviera a desarrollar un papel activo en las relaciones internacionales. Europa se convertiría así en otra alternativa al mundo bipolar que había nacido tras 1945. Un mundo bipolar en el que Europa era una de las partes implicadas más importantes, y los dirigentes europeos eran conscientes de ello, por lo que querían ser protagonistas y gozar de cierto grado de autonomía con respecto a las dos superpotencias.

Por lo tanto, la CECA fue la manifestación tangible más importante de este proyecto de reconstrucción europea que comenzó a ponerse en marcha en el inicio de la década de los años cincuenta. Es cierto que se desarrolló una intensa actividad en los años precedentes, pero la creación de la CECA, suponía no sólo un avance en el terreno económico, sino una plasmación de la reconciliación franco-alemana a todos los niveles.

²⁶ J. Monnet, *Memoirs*, Paris, Fayard, 1976,

Tras la declaración de R. Schuman (1886-1963), la CECA nació de forma oficial mediante la firma del Tratado de París, que se llevó a cabo el 18 de abril de 1951, casi un año después del anuncio del Ministro francés en el Palacio del Quai d'Orsay en rueda de prensa. Nació así la Europa de los Seis, lo que era una novedad hasta ese momento, por su carácter supranacional. Una institución que nació con una vocación claramente económica, pero que se convirtió en una empresa común que hacía del derecho y de la política las fuerzas reguladoras de las relaciones entre los diferentes países miembros y de éstos con las instituciones de la CECA. Un modelo que serían las señas de identidad también del proceso de integración de Europa en los años posteriores.

Fue muy importante que en un momento de crisis, como el que vivió Europa en ese momento, fuera en lo económico donde se fraguó el punto de unión entre los socios, pero también fue evidente el trasfondo político que tuvo el nacimiento de la institución que, más que un fin en sí misma, estaba claro que era un paso previo hacia algo mucho más grande y complejo. La prueba de todo esto fue el que en esta nueva aventura se vieran inmersos tanto vencedores como a vencidos en la II Guerra Mundial. No fue una casualidad este hecho, sino que era una condición necesaria para poder intentar evitar caer en una dinámica de acción-reacción que enquistara los problemas y las diferencias que habían mantenido durante los años anteriores los Estados europeos. Por esa razón, la creación de esas solidaridades de hecho entre los países europeos serviría como instrumento de pacificación, pues harían innecesario el enfrentamiento armado entre ellos en el futuro. A estas solidaridades de hecho se refirió J. Monnet (1888-1979), ya fuera como Presidente de la Alta Autoridad de la CECA o, más tarde, como uno de los principales protagonistas del proyecto más ambicioso que luego sería la CEE o como Presidente de la Asociación para los Estados Unidos de Europa, pero siempre como el

principal valedor e ideólogo del proyecto, desde el momento de su creación y hasta el final de su vida. Sin duda la creación de esta nueva institución estaba marcada por su propia personalidad. Él era un político de personalidad afable y dialogante, dos rasgos de su personalidad que le fueron de una gran ayuda para, siendo el político más interesado de su época en la creación de unos Estados Unidos de Europa, poder desarrollar una red de intereses políticos al más alto nivel con sus colegas europeístas. Su trato fue exquisito con las diferentes personalidades que formaban el movimiento europeísta, así como con los principales dirigentes de los gobiernos de los países miembros de la CEE, y bajo esta forma de hacer política desarrolló la intensa labor que requería el proceso de integración. Una empresa que necesitó de un desarrollo político muy particular, a lo que ayudó el que J. Monnet (1888-1979) siempre se mantuviera alejado de dogmatismos ideológicos, que en buena parte fueron una de las características de la política europea durante la primera mitad del siglo XX y en su opinión una de las causas de la guerra²⁷. Para J. Monnet (1888-1979), el hecho de que los políticos europeos se aferraran a ciertos idealismos radicales, trasnochados y caducos en su opinión, supuso que no pudieran cumplir los objetivos de progreso y desarrollo que él tenía en mente para el conjunto de Europa y de su ciudadanía.

Ya durante la II Guerra Mundial, J. Monnet (1888-1979) dio muestras de su pragmatismo político a la hora de plantear soluciones. En medio del conflicto, planteó un proyecto de integración europea que se iniciaría con la unión entre el Reino Unido y Francia. El objetivo era primeramente ganar la guerra a Alemania, para luego desarrollar un proyecto político sobre el que asentar el desarrollo y la paz del continente, porque ya en ese momento tenía claro J. Monnet (1888-1979) que “hacer

²⁷ J. Monnet, *Memorias*, Madrid, Encuentro, 2010, p 253.

Europa, es hacer la paz”²⁸. Finalmente el proyecto no cuajó, pero las ideas y los objetivos que se pretendieron cumplir con este proyecto de integración y siempre estuvieron presentes en el pensamiento de J. Monnet (1888-1979) y en el futuro inmediato en la política continental.

Pasado el tiempo, el denodado interés de J. Monnet (1888-1979) por el proyecto de integración europea no sólo no disminuyó, sino que se fue incrementándose a medida que se sucedieron los acontecimientos y se fueron salvando barreras para que el proyecto se pusiera en marcha. Tras el hito que supuso para el proyecto de integración la Conferencia de La Haya (1948), y tras la creación de la CECA, por el Tratado de París (18-04-1951), J. Monnet (1888-1979) se convirtió en el primer Presidente del órgano ejecutivo de este nuevo organismo supranacional, la Alta Autoridad, que fue la institución encargada del gobierno de los recursos energéticos puestos en común por los países miembros. Sin duda, éste fue el germen sobre el que se inició el proceso de construcción europea, la base sobre la que Jean Monnet pretendió poder alcanzar su sueño, la creación de unos Estados Unidos de Europa. Una idea que permaneció en su cabeza hasta el final de sus días y que tras la II Guerra Mundial fue el referente del federalismo europeísta y de buena parte de los intelectuales favorables al proceso de integración. Por ello, unos años más tarde, cuando el proyecto de la CECA se estancó y se puso en marcha la CEE, institución de la que no formó parte, abandonó la Presidencia de la Alta Autoridad para presidir la Asociación por los Estados Unidos de Europa. Una asociación fundada por él mismo en 1955 para relanzar el proyecto de integración europea en el ámbito político. J. Monnet (1888-1979), como consecuencia del fracaso para el proceso de integración que supuso la negativa del parlamento francés a la creación de la Comunidad Europea de Defensa (CED), tomó la iniciativa e intentó

²⁸ Asociación Jean Monnet, en <http://www.jean-monnet.net/main1.html>. Consultado el 3 de diciembre de 2006.

retomar el pulso a los acontecimientos. J. Monnet (1888-1979) creía, y en eso citaba a Saint-Exupery, que “el mayor bien de los hombres, estaba en poder vivir juntos”²⁹, y para vivir juntos, los europeos debían avanzar hacia esos Estados Unidos de Europa que tenía en mente.

Con el intento de creación de estos Estados Unidos de Europa, tras las experiencias sufridas durante la primera mitad de siglo, sobre todo tras el desastre que en todos los sentidos fueron las dos guerras mundiales, se pretendió adoptar la mejor fórmula para que el futuro de Europa se desarrollara en base a un mejor gobierno de las personas, pero sobre la mejor administración de las cosas. Ésta sería la respuesta institucional en el ámbito político sobre la que se solucionarían las imperfecciones mostradas por los Estados-nación europeos a la hora de desarrollar esta doble función, a la vez que las pugnas entre los Estados por los recursos se convertirían en recuerdos pasados y no en un lastre que pudieran transportar hacia el futuro. Era necesario construir el futuro de Europa bajo la prosperidad, y para ello era necesario un futuro de paz. Con ese objetivo principal nació la Europa de los Seis, con la idea de que esa mejor administración de las cosas serviría para el mejor gobierno de las personas y un garante de paz entre los Estados miembros, como también nació la Asociación por los Estados Unidos de Europa. Como se puede ver, incluso para J. Monnet (1888-1979), la posibilidad de que la CECA se convirtiera en el primer paso hacia la unión política de la Europa de los Seis seguía teniendo tanto de quimera como de realidad. El fracaso en la creación de la CED marcó mucho a los “Padres de Europa” que con el tiempo avanzarían por las líneas de acción abiertas por J. Monnet (1888-1979), aunque no estuviera muy claro el modo en que debían de hacerlo.

²⁹ Jean Monnet, *op cit*, p 233.

1.3. El nuevo modelo de Estado en la Europa de los Seis.

Los años sucesivos al final de la II Guerra Mundial se produjeron grandes cambios en lo que a las atribuciones y al modelo de Estado en se refiere en la Europa de los 6. Hubo que empezar de cero en muchos aspectos, lo que hizo que estos cambios fueron más importantes en algunos casos que otros, así como también el que no todas transformaciones no siempre tuvieron el mismo origen. En lo que a los Estados de Europa occidental se refiere, estas reformas estaban encaminadas a que el Estado pudiera desarrollar su labor con una mayor eficacia y contribuyera a desarrollar una mejora constante en los niveles de vida de sus ciudadanos, a la vez que se pudiera desarrollar en mayor medida las ideas de transparencia y de democracia que fueron ideas políticas que salieron fortalecidas tras la II Guerra Mundial. Con el fin de la guerra, llegó el momento de la reconstrucción y de la ruptura con todo lo anterior. Se inició un nuevo proceso encaminado a la reconstrucción material y moral de Europa occidental. Fue en este contexto en el que se iniciaron los procesos de modernización en la Europa de los Seis, alimentado por los propios gobiernos de los Estado miembros.

En este proceso de reconstrucción las relaciones comerciales entre los países europeos fue un factor muy importante a la hora de superar el momento de crisis. De hecho, como consecuencia de la división del mundo en bloques y por el miedo que se tenía a un posible desarrollo de un modelo comunista, el que los ciudadanos de Europa occidental disfrutaran de un mejor nivel de vida y de unas mejores condiciones se convirtió en una de las premisas más importantes. Para ello se desarrolló una nueva legislación, para adaptarse al desarrollo de unas redes comerciales mayores y mejores que permitieran alcanzar este objetivo. Un comercio cada vez con menos trabas y ordenado por una legislación consensuada por todos en mayor medida fueron las recetas que se aplicaron a lo largo de todo este periodo a nivel mundial. Prueba de ello fue la

firma en La Habana, en 1947, del acuerdo comercial multilateral por el que nació el GATT, que además de ser un acuerdo con respecto a normas comerciales y tarifas aduaneras a nivel mundial, también fue un instrumento por el que se contribuyó a organizar la economía y el comercio mundial tras los años de guerra.

Unas que en cierta medida también eran una proyección de lo que estaba sucediendo en cada uno de los Estados de la Europa de los Seis, o al menos en la Europa de los Seis se desarrollaron una serie de cambios que respondían al hecho de que se contribuyera a la mejora de la calidad de vida de sus ciudadanos a la vez que se garantizaba sus derechos como ciudadanos.

Como ya se ha dicho antes tras la II Guerra Mundial, cambió el papel desarrollado por el Estado-nación en todos los ámbitos. Hubo que ir más allá de lo que eliminar las confrontaciones nacionales y sus consecuencias, pero también fortalecer, desde el desarrollo de la democracia, el papel del Estado como distribuidor y generador de riqueza, también protagonista del proceso de modernización y de desarrollo. Así pues, se limitó el papel del Estado por arriba, desarrollando proyectos políticos de carácter supranacional, pero también se le encomendaba una labor de importancia con el desarrollo del “Estado del bienestar”, que una forma de garantizar a los ciudadanos de los países miembros la suficiente capacidad como para que pudieran desarrollar sus deberes y derechos como ciudadanos.

A la finalización del conflicto, todo lo que se relacionaba de alguna manera a la forma en la que administraron su poder los gobiernos de la Italia fascista o de la Alemania nazi era sospechoso. Tanto el desarrollo de un poder centralizado lo suficientemente fuerte como para poder desarrollar un sentimiento de revancha como el desarrollo de un proteccionismo económico demasiado fuerte, eran factores que se consideraron peligrosos, ya que por cualquiera de ellos se podía dar al traste con el

sentimiento de “nunca más” que se encontraba tan presente en el ámbito político de los Estados de Europa occidental y en el europeísmo en general. Por esta razón, unido a que la democracia, como sistema de gobierno salió fortalecida como idea y práctica de gobierno, en un intento de mejorar el gobierno de las personas y una mejor administración de las cosas, se inició el proceso dentro de algunos de los países de la Europa de los Seis para que se pudiera desarrollar una nueva escala de la administración pública, la regional, que descentralizaba y desconcentraba de las tareas de gobierno a la administración central. Un proceso por el que se pretendía desarmar una posible regeneración del totalitarismo, a la vez que se podría desarrollar un sistema político-administrativo lo suficientemente flexible y eficaz como para poder responder a los retos de modernización y de desarrollo que se trazaron para llevar a cabo la reconstrucción material de Europa y que se garantizaran los derechos y deberes de los ciudadanos, a la vez que el Estado pudiera cumplir un papel protagonista en el ámbito económico. Fue de este modo, como se inició el desarrollo de una escala de gobierno regional, que complementada con el desarrollo de la Europa de los Seis, supondrá el inicio de un periodo de prosperidad y progreso que ha sido calificado por E. J. Hobsbawm como “la edad de oro”³⁰ y cuya visión fue confirmada por otros especialistas³¹

De este modo, en Europa occidental se fueron desarrollando de forma paralela dos nuevas escalas administrativas bajo las que afrontar nuevos retos de gobierno que se les plantearon tras la II Guerra Mundial. Una escala internacional y supranacional por la que se desarrollaban intereses comunes, y una escala regional que ayudaba a dar flexibilidad a la administración de las cosas y desarrollaba la idea de democracia a un

³⁰ Eric J. Hobsbawm, *Historia del siglo XX*, Barcelona, Ed. Crítica, 1997

³¹ Véase Dennis Swann. *La economía del Mercado Común*. Madrid. Alianza. 1974, T. Judt, *op cit*, Madrid, Taurus, 2006.

mayor nivel al acercar más el sistema al ciudadano, a la vez se asentaba como una de las bases sobre la que desarrollar el “Estado del bienestar”, que tenía como objetivo, entre otros, calmar las tensiones políticas y sociales que se mantenían desde el final de la guerra. De este modo, las administraciones regionales se convertirían en la primera escala político-administrativa hacia una escala global de desarrollo en todos los ámbitos, si bien es cierto que su desarrollo en éstos fue muy desigual y con características muy particulares en los diferentes casos, y fue, con sustanciales diferencias entre ellos, una realidad histórica que marcó el desarrollo político y administrativos de estos países a lo largo de la segunda mitad del pasado siglo XX. Una realidad que en algunos momentos respondió a la propia lógica del funcionamiento del Estado, pero también al desarrollo de factores externos, como el proceso de integración europeo y del desarrollo de los procesos de modernización.

La economía se convirtió en una realidad cada vez menos nacional, y el paso del tiempo durante estos años sólo hizo que incrementar esta realidad. El avance en los medios de comunicación, el desarrollo de infraestructuras y de transportes terrestres y marítimos, el desarrollo de empresas multinacionales y demás, todos ellos fueron factores que ayudaron a la creación de estos mercados internacionales. En buena medida, el nacimiento de la CEE fue una respuesta institucional a los nuevos retos económicos y sociales que surgían de los procesos de modernización en un intento de delimitar una zona de libre comercio para que los países de la Europa de los Seis pudieran desarrollarse en la medida suficiente como para alcanzar los objetivos que ya antes he citado.

En definitiva, que cada Estado, resaltando su carácter funcional, en el mismo sentido en el que Ortega y Gasset lo definió como “la expresión institucional de una

comunidad de propósitos, de anhelos y de grandes utilidades”³², inició un proceso, desde la defensa de la democracia, la libertad y los derechos individuales del hombre, en el que se erigió en director y principal valedor del cambio social. Para ello, las políticas estatales se desarrollaron sobre la base intelectual de algunos de los principios racionalistas y científicos surgidos de la Ilustración³³, bajo los que se desarrolló el ideal democrático y la igualdad de derechos y deberes de los ciudadanos en el terreno jurídico y político. Por esta razón A.D. Smith habló del Estado como “Estado científico”³⁴, para definir a este nuevo Estado impersonal, racional y eficaz que se creó en Europa occidental. Su eficacia quedó demostrada cuando en este periodo en el terreno económico se alcanzó un desarrollo desconocido hasta ese momento. Los Estados comunitarios, influenciados en mayor y menor medida por el pensamiento keynesiano, intervenían en la economía con la idea de fomentar el desarrollo y bienestar de todos los ciudadanos. Una intervención que fue beneficiosa para el conjunto de la ciudadanía, para lo que se aceptó el “principio de rendimiento”, propio de las empresas privadas, como base para la actuación de las instituciones públicas ante este nuevo capitalismo. Pero este principio también fue aplicado por el Estado en el ámbito social, pues también fue aplicado con la intención de reafirmar los principios jurídico-políticos de los ciudadanos. Pues esa era otra cuestión a resolver, la de que los ciudadanos ejercieran de forma autónoma sus derechos y deberes. Fue así principalmente en los ámbitos político, social y económico, en los que, a través de los procesos de regionalización, los Estados comunitarios intentaron dar una respuesta efectiva a las disyuntivas que surgían de la modernización, a la vez que también eran un intento de seguir siendo racionales y científicos.

³² J. Ortega y Gasset, *España invertebrada*, Madrid, Espasa, Colección Austral, 1999 (12 ed.), pp 31.

³³ Véase A. Giddens, *The Nation State and the Violence*, London, Polity Press, 1985.

³⁴ A.D. Smith, *La Teorías del Nacionalismo*. Barcelona, Ed. Península, 1981, pp 319-326

En la década de los sesenta comenzó a decrecer el éxito de la asociación entre el Estado keynesiano y el capitalismo industrial. En este periodo, el mismo en el que A. Giddens situó el tránsito desde una sociedad industrial “sencilla” a una sociedad “reflexiva”³⁵, comenzó a ponerse en duda la efectividad del sistema a la hora de repartir equitativamente la riqueza, pues un análisis mostraba que las divergencias entre regiones eran demasiado amplias. Algunos economistas neoclásicos, como G.H. Borts, J. L. Stein³⁶ o W.A. Lewis (1915-1990)³⁷, argumentaban que el propio funcionamiento del mercado poseía la capacidad de eliminar las diferencias de renta y bienestar entre las distintas regiones. El núcleo de sus ideas se centraban en un desarrollo racional de la lógica empresarial, que se resumiría en la idea de que las empresas se situarían allí donde sus beneficios económicos fueran más altos. Es decir, que una empresa se desplazará físicamente desde las regiones desarrolladas a las menos favorecidas, debido a que, en las primeras, tendría que hacer frente a un capital circulante mucho más elevado en su proceso productivo. Con lo que las diferencias de renta y bienestar entre diferentes regiones siempre tenderían a igualarse.

La réplica a este tipo de planteamientos no se hizo esperar. Por ejemplo, G. Myrdal (1898-1987) centró sus análisis en la caracterización del crecimiento interregional como un crecimiento “circular y acumulativo”³⁸. En su opinión, la mano de obra y el capital eran los principales factores económicos para la localización empresarial en las regiones favorecidas, al tiempo que su ausencia explicaba la precaria situación económica de otras. Como en un mercado de libre competencia compiten las

³⁵ A. Giddens, *Las consecuencias de la modernidad*. Madrid, Alianza pp 44-52. Un estudio más completo es A. Giddens, U. Beck y S. Lash, *Reflexive Modernization. Politics, tradition and aesthetics in the modern social order*. London, Blackwell Publishers, 1994.

³⁶ G. H. Borts y J. L. Stein, *Economic Growth in a Free Market*, New York, Columbia University Press, 1964.

³⁷ Estos economistas se basaron en las ideas de Richardson y su estudio sobre la convergencia entre diferentes regiones de EEUU.

³⁸ Para un análisis de la “teoría circular” G. Myrdal, *Economic Theory and Underdeveloped Regions*. London, Duckworth, 1957.

regiones favorecidas y desfavorecidas por estos factores de la producción, en las primeras el interés empresarial se centraría en la mejora de la productividad, lo que supondría un crecimiento más acelerado que el que pueda realizarse en las regiones de menor desarrollo. Por esta razón, la relación de regiones favorecidas y desfavorecidas se perpetuaría con el tiempo, porque en sí misma sería una competencia desigual.

F. Perroux, otro especialista, explicó las causas del mal funcionamiento del mercado por las divergencias económicas entre regiones y en éstas. Sobre la base de la idea de J.A. Schumpeter (1883-1950) acerca de la innovación en los sectores punta de la economía, Perroux (1903-1987) trató de demostrar como las disparidades regionales, por la atracción de recursos que ejercerían las regiones más desarrolladas, se mantendrían siempre constantes. Los núcleos industriales se convirtieron, en su opinión, en “polos de desarrollo”³⁹, lo que les capacitaba para dirigir su proceso de desarrollo. Las ciudades ejercerían una fuerza de atracción sobre las actividades secundarias, que junto al empleo de la producción en masa, organizándose de este modo las economías nacionales⁴⁰.

Así, en el periodo transcurrido entre 1951 y 1975, un periodo de expansión del capitalismo moderno en Europa occidental, se demostró que el mercado, por sí sólo, no era capaz de corregir los desequilibrios regionales a corto plazo. La empresa privada había relevado al Estado como protagonista a la hora de fomentar el desarrollo económico. El Estado ya no podía dirigir los procesos de modernización. Aún poseía el poder político y administrativo pero la innovación en la industria, en la ciencia y el desarrollo tecnológico, poco a poco, escapaba de su control. Un hecho que repercutía en la transformación de la sociedad.

³⁹ F. Perroux : “Norte sur la Notion de Pôle de Croissance”, en *Économie Appliquée*, nº7, 1971, pp 307-320.

⁴⁰ Véase A.J. Scott, *Regions and the World Economy*, Oxford, Oxford University Press, 1998.

La tendencia estaba clara. El desarrollo de la modernidad implicaba que, en el ámbito de la política y la administración, el sentido de la acción de los Estados nacionales tenía que transformarse. Lo que se tradujo en una nueva administración asentada sobre la regionalización del territorio. Pues la Región, entendida como construcción mental, ente administrativo y categoría espacial, se convirtió en el instrumento de análisis propio de los Estados modernos para, al dotarlas de mejores infraestructuras y servicios, poder abastecer y desarrollar un mercado, no ya nacional, sino comunitario y mundial, estableciéndose así una nueva división del trabajo. Fue la Región, en este sentido, la primera delimitación espacial sobre el que se mundializaron estos procesos, al servir de categoría analítica espacial para planificar la solución de sus problemas y desarrollar todo su potencial económico. Su carácter geoestructural pasó a un segundo plano. La Región pasó a definirse como realidad espacial, con las connotaciones de instrumento de análisis social, político y económico que implicaba.

La “constante desestructuración y reestructuración desorganizada de las actividades humanas”⁴¹, tal y como lo explicó U. Beck, eran cualidades propias del desarrollo económico y social, como también el cambio de valores sociales que implicaba. Estos estudios a nivel regional intentaron descifrar las variables que incidían en el desarrollo de las actividades del hombre, pero, sobre todo, en la influencia que éste y las instituciones públicas podían desarrollar sobre su entorno. Como ya he dicho, la desigualdades regionales, en cuanto al nivel de renta y bienestar de sus ciudadanos, la carencia o no de infraestructuras y demás, resaltaban la desigual vertebración del espacio en la CEE de los seis, por lo que ya en ese momento se concibió la elaboración de una política regional comunitaria que comenzó a aplicarse

⁴¹ A. Giddens, U. Beck y S. Lash, *op cit*, 1994, pp 13 y ss.

en los años posteriores y que fue evolucionando hacia una mayor cuantía y una mayor importancia como política propia de la CEE tras cada ejercicio.

Estas transformaciones globales tuvieron su reflejo en las que tuvieron lugar en la administración del Estado. Los procesos de modernización transformaron el espacio europeo, ahora concebido como un marco en constante transformación e interacción. Las instituciones no pudieron permanecer al margen de este proceso de transformación, con lo que la reorganización de la administración del Estado a partir de la reordenación territorial en diferentes unidades subnacionales, con distintas competencias según los casos, fue visto como una solución a nivel nacional, que habría de complementarse con las soluciones que se aportaron con la creación de la CEE. A la modernización económica le correspondía una modernización política y administrativa.

La intervención del Estado fue beneficiosa para la creación y desarrollo de los mercados nacionales, lo que repercutió en su bienestar. Pero ahora los mercados eran más amplios e interconectados. La iniciativa privada llegaba, cada vez, más lejos y en una economía a escala mundial la acción del Estado podía ser innecesaria y más perjudicial que otra cosa en algunos casos. Su capacidad de gobernar estos procesos era cada vez menor. Las necesidades eran tan variadas, que un sistema estatal centralizado de toma de decisiones no podía dar respuesta a todos los intereses, pues en algunos casos éstos eran contradictorios, tanto entre Regiones, como entre una Región y el Estado. La flexibilidad debía ser la característica principal del nuevo sistema administrativo, y para ello, la descentralización se convirtió en el instrumento que podía aportar soluciones políticas, económicas y democráticas a los problemas que se le plantearon a cada Estado comunitario. En una administración en red, o regional, la capacidad para reorganizarse era mucho más amplia. Por este motivo, los Estados comunitarios, incluso desde los últimos cincuenta, llevaron a cabo, a título particular,

una profunda transformación política y administrativa, aunque algunos países ya tenían algunos antecedentes claros.

1.4. Federalización, regionalismo y descentralización en la Europa de los Seis.

De los países que primeramente formaron la Europa de los Seis, por su importancia y por el desarrollo posterior, creo que es necesario estudiar brevemente el cómo se inició este proceso de cambio político-administrativo. Un cambio que, con el tiempo, supuso la transformación de cada uno de estos Estados desde un modelo piramidal y centralista en un Estado red descentralizado, cuando no federal, según el caso, pero con una administración de sus recursos y un gobierno de las personas por completo diferente a la que se había desarrollado en los años anteriores. Las diferencias de origen entre cada uno de los países que voy a mostrar, principalmente en los casos de Italia, Francia y de Alemania Federal, así como la complejidad de Bélgica mostrarán más claramente la variedad y la complejidad que este proceso tiene.

Los antecedentes históricos de su proceso de regionalización en Italia se iniciaron en 1886, cuando se promulgó un Real Decreto por el que se concedió un Estatuto de Régimen especial a Sicilia. Una región, que junto a otras, por sus características económicas, políticas y sociales, marcará el proceso de regionalización italiano a lo largo de la segunda mitad del siglo XX. Otro antecedente a tener en cuenta fue cuando, un poco más tarde, en 1920, se aprobó un proyecto por el que se establecieron distintas Cámaras Regionales, que nacieron con el objetivo de resolver diferentes problemas agrícolas que en cuanto a la producción y a la distribución se habían generado tras la I Guerra Mundial. Unas Cámaras que tuvieron una vida corta, pues con la llegada al poder de Mussolini y el fascismo se acabó con toda posibilidad de manifestación

regional. Así, hubo que esperar hasta el fin de la II Guerra Mundial para que esta idea fuera retomada para contribuir, en la mayor medida posible y desde la administración del Estado, a la normalización social de Italia. La caída del fascismo y la derrota en la II Guerra Mundial fue un hito lo suficientemente importante en el país como para que se produzca un cambio en todos los ámbitos.

De este modo, el cambio quedó institucionalizado en el momento en el que se promulgó la nueva Constitución Italiana, que el 22 de diciembre de 1947, y en la que se establecía, para el tema que nos ocupa, que desde la “unidad que forma el Estado de Italia”⁴², la Región adquiriría personalidad jurídica “como ente administrativo autónomo”⁴³. En la nueva Constitución se trazó el cambio político-administrativo por el que se rompió con el centralismo fascista del periodo anterior y que llevó a Italia a perder la guerra y al desastre que ésta supuso para el país. Nació así la base jurídica por la que en los años siguientes se llevó a cabo el proceso de descentralización administrativa regional. Una ley con la que se inició el proceso y en la que claramente se establecieron las bases sobre las que se inició el proceso de regionalización, así como el estatuto jurídico de las mismas y sus competencias.

Esta reorganización administrativa supuso que con el tiempo se crearan diecinueve divisiones regionales⁴⁴, que se configuraron de acuerdo a sus antecedentes históricos, sociales, económicos comunes y, según Amparo Rubiales, por su “tradicional oposición al sistema centralista”⁴⁵, estableciéndose así una división interregional cualitativamente importante. Fue en la propia Constitución, en este sentido, donde se estableció que las regiones de Sicilia, Valle d’Aosta, Trentino Alto Adigio, Cerdeña y Friuli Venecia Giulia (aunque esta última se conformó como Región

⁴² *Constitución* de Italia de 1947, Artículo 5.

⁴³ *Ibidem*, Artículo 115.

⁴⁴ Aunque un año antes las regiones de Sicilia y Cerdeña ya poseían personalidad jurídico-administrativa.

⁴⁵ A. Rubiales Torrejón, *La región. Historia y actualidad*. Sevilla, Universidad de Sevilla, 1973, pp 233.

en 1964), poseyeran un Estatuto regional de “régimen especial”⁴⁶, lo que las diferenciaba de las denominadas de Estatuto de “derecho común”⁴⁷. La “especialidad” de las primeras residió en que sus Estatutos regionales adquirieron el rango de leyes constitucionales, lo que implicó que estos Estatutos fueron debatidos en el Parlamento italiano, añadiendo una dificultad extra a la hora de establecer el corpus legislativo en el que se debía basar el ejercicio de sus funciones, aunque por otro lado, de esta forma, el poder central controlaba mejor el traspaso de competencias. Estas Regiones, al adquirir el carácter de ley constitucional, alcanzaron el máximo techo legislativo. Por lo que la Comisión de Control estatal, encargada de delimitar las funciones administrativas de las Regiones, no pudo, con las Regiones especiales, realizar las funciones que tenía asignadas con respecto a otras regiones. Pues los Estatutos de las Regiones de “régimen especial” no podían ir en contra de la Constitución, ya que, al alcanzar éste el rango de ley constitucional, el propio Estatuto pasó a formar parte de la Constitución.

En el caso del resto de las Regiones, sus Estatutos regionales fueron debatidos en sus Consejos regionales, lo que les confería el rango de leyes de la República, quedando sometidas al control de la Comisión de Control del Estado. Un organismo que se creó explícitamente para esta función y que traspasaba las competencias a las instituciones regionales. El Estado seguía siendo la única fuente de poder constituyente, y era de él, por lo tanto, de donde emanaban las competencias que adquiría la Región, a la que le reservó una potestad legislativa de tipo ordinario.

La Constitución italiana fue aprobada en 1947, ya se ha dicho, pero su aplicación de facto en cuanto a la creación de las instituciones regionales no se produjo hasta 1972. Los anteriores gobiernos italianos pensaban que poner en funcionamiento la

⁴⁶ Constitución de Italia de 1947, Artículo 116.

⁴⁷ Piamonte, Lombardía, Veneto, Liguria, Emilia-Romagna, Toscana, Umbría, Marche, Lazio, Abruzzi, o Molise, Campania, Puglia, Basilicata y Calabria.

administración regional era una cuestión secundaria, con lo que aparcaron la cuestión regional. Tuvieron que pasar veinte años para que, mediante la Ley de la República de 17 de febrero de 1968, se estableciera el sufragio universal directo para la elección de los Consejos regionales, las Asambleas legislativas de las Regiones, cuyos escaños eran elegidos mediante un sistema de representación proporcional y por periodo de cinco años. Este fue el punto de partida para la conformación del sistema regional italiano. Sólo un mes más tarde ya se conformaron el resto de las instituciones regionales⁴⁸, como también se elaboraron los diferentes Estatutos⁴⁹. El proceso se completó con el traspaso de competencias por parte del Estado a estos organismos, que se llevó a cabo mediante ocho Decretos legislativos aprobados por el Parlamento italiano el 8 de diciembre de 1971. Así, el 1 de Abril de 1972 se hizo efectivo el traspaso de las competencias que estableció la Constitución. Unas competencias que estaban referidas a sus facultades autónomas en materia de legislación y ejecución. La potestad normativa de las regiones se encontraba limitada por la Constitución⁵⁰, mientras que sus facultades de ejecución tuvieron una doble acepción. De un lado era una facultad ordinaria, sobre aquellas competencias que le fueron determinadas por la propia ley constitucional, aunque, por otro, con carácter extraordinario y mediante la promulgación de leyes de la República, las Regiones pudieron pasar a desarrollar algunas funciones administrativas que les tenían que ser traspasadas directamente por el Estado.

⁴⁸ La Junta Regional, el poder ejecutivo regional, era elegida de entre los miembros del Consejo. Su Presidente asumió la función representativa de la Región. Fue el órgano de enlace entre el estado y la región. Era elegido por quórum cualificado de dos tercios del Consejo Regional, que era el organismo encargado de su control.

⁴⁹ En las Regiones de Derecho Común poseía el rango de Ley regional y fueron elaborados y aprobados por el Consejo y luego ratificados por el Parlamento nacional. En las Regiones de Régimen especial era aprobado por el órgano constitucional italiano, sin la intervención del Consejo Regional en su formación.

⁵⁰ Artículo 117 de la Constitución de 1947.

En el caso de Francia, la transición desde un modelo de Estado centralizado a un modelo de Estado red estuvo motivada, no por la derrota en la guerra, sino como consecuencia de la incapacidad del Estado de hacer frente a la ofensiva alemana que supuso la ocupación y la creación del régimen de Vichy, por un lado, y las consecuencias económicas y sociales de la guerra, por otro. Por todo ello, con la idea de que la reconstrucción del país fuera lo más rápida y próspera posible, el gobierno francés inicio un proceso de reformas políticas y administrativas que tuvo en la regionalización del territorio una de las principales novedades.

Pese a que el Estado francés siempre se tuvo como el modelo de Estado centralizado hasta ese momento, también allí se produjeron algunas reformas en su modelo de Estado. El primer antecedente del proceso de regionalización hay que situarlo en 1919. En ese año, se llevaron a cabo diecisiete divisiones regionales, y se hizo con el único objetivo de que se diera un impulso a su propio desarrollo económico y comercial. Tras la I Guerra Mundial, la crisis política, económica, social y de los demás ámbitos era muy grande. Había que paliar la situación y la división regional estaba ideada para desarrollar una serie de planes de acción económica sobre el territorio.

La región sería así un instrumento para territorializar la acción económica de los gobiernos franceses y desarrollar una labor más efectiva para fomentar el desarrollo económico y social. Pese a todo esto, no fue hasta el 14 de junio de 1938, mediante Decreto, cuando a estas regiones se les otorgó reconocimiento jurídico. Un reconocimiento que duró muy poco tiempo, pues en el régimen de Vichy el tradicional centralismo francés volvió a ser la pieza clave de la administración. El Departamento seguía siendo la única circunscripción administrativa con personalidad jurídica, pues no se reconocía la posibilidad de poner en marcha una administración regional que pudiera

sustituir la labor de los Departamentos. Por esta razón se puede decir que el proceso de regionalización llevado a cabo en Francia durante el periodo de entreguerras fue un intento fallido, puesto que nació y se paralizó, para posteriormente, cuando pareció tomar impulso acabó siendo desechado como consecuencia de la guerra.

Fue inmediatamente después de la finalización de la guerra, en 1945, cuando se volvió a tomar en consideración la división del territorio del país en regiones como un instrumento político más para poder afrontar con una mayor agilidad el proceso de reconstrucción del país y superar la crisis de postguerra. El centralismo francés, desarrollado a la altura de 1945 sobre las antiguas estructuras políticas se mostraba como un modelo ineficaz para solucionar los problemas económicos, tal y como también se mostró ineficaz para poder evitar la ocupación alemana, se buscaron soluciones al respecto⁵¹. En este caso, como he dicho anteriormente, se manifestó la imposibilidad de volver a 1939, y el modelo de Estado francés tenía que llevar a cabo cambios para responder a la difícil coyuntura que se vivió tras la inmediata posguerra. Así, con la idea de que era necesario un reparto espacial más equitativo del crecimiento económico, había que generalizar la división regional a todo el territorio francés, con el fin de que pudieran llevar a cabo acciones más específicas e individualizadas para que se produjera un desarrollo económico en toda su potencialidad. En un momento en el que se llevaban a cabo profundos cambios sociales y políticos, la división regional del territorio francés era un instrumento más, y se convirtió en una realidad con la puesta en marcha del Plan de Desarrollo (1945-1954). Un Plan que fue ideado por Jean Monnet (1888-1979) y cuyo principal objetivo era optimizar el rendimiento de las explotaciones industriales.

⁵¹ A. Riding, *Y siguió la fiesta. La vida cultural en el París ocupado por los nazis*, Barcelona, Galaxia Gutenberg, 2011, p 43 y ss.

Con la división regional apareció la figura de los Prefectos Regionales, que eran funcionarios estatales que sólo detentaban competencias administrativas, y que ciertamente fueron más cuando se aprobó la nueva Constitución, el 27-10-1946, por la que nació la IV República. Por otro lado, como figura intermediario entre los Prefectos, que se mantenían en sus puestos y cuyas atribuciones no fueron socavadas con las nuevas instituciones, y el Estado se creó el cuerpo de *Inspecteurs Generaux de l'Administration en Mission Extraordinaire (IGAME)*⁵². Éstos, en un primer momento, establecieron su sede en París, hasta que, en 1951, se trasladaron sus sedes respectivas a las distintas capitales regionales. De entre sus principales atribuciones, destacaba la función de informar y aconsejar al gobierno central sobre la política regional, que como se puede deducir ya era una realidad en ese momento, a la vez que coordinaban la acción civil con la autoridad militar en los Departamentos que se encontraron a su cargo, aunque sus atribuciones se fueron incrementando con el tiempo hasta llegar a ser un órgano consultivo del ejecutivo francés. En 1956, una vez que ya finalizó el Plan de desarrollo, se dio una vuelta de tuerca a la situación cuando se pusieron en marcha los Programas de Acción Regional⁵³. Un instrumento destinado a favorecer el desarrollo económico. Estos programas actuaron sobre la previa división del territorio francés en 21 regiones⁵⁴, más las de ultramar.

En 1958, ya inaugurada la V República Francesa, se intentó dotar de una mayor capacidad administrativa al gobierno central. Su actividad en este ámbito englobaba desde la ratificación de la validez de las circunscripciones regionales, ya creadas

⁵² Ley de la República de 1 de Abril de 1948.

⁵³ Aparecieron por los Decretos de 5 de junio de 1955.

⁵⁴ Las regiones económicas eran Nord, Picardie, Region Parisienne, Centre, Haute Normandie, Basse-Normandie, Bretagne, Pays de la Loire, Poitou Charentes, Limonsin, Aquitaine, Midi Pyrénées, Champagne, Lorraine, Alsace, Franche-Comté, Bourgogne, Auvergne, Rhône-Alpes, Languedoc, Provence- Côte d'Azur. En 1970, se añadió a esta división Córcega.

anteriormente, hasta la definición de las nuevas competencias que les fueron otorgadas por el Estado central. Para este fin, se establecieron las modalidades según las cuales debieron organizarse estos servicios por parte de estas instituciones regionales⁵⁵. Las regiones, que seguían teniendo un sentido netamente económico prácticamente, se mantuvieron inalteradas⁵⁶, y seguían manteniendo funciones administrativas, con lo que su único fin era el de desconcentrar de actividad administrativa a la administración central, aunque ya comenzaron a actuar como cuerpo intermedio a la hora de elaborar las planificaciones económicas. Éstas seguían siendo competencia exclusiva del poder central, pero la situación y el desarrollo que se estaba produciendo en esos años pedía que se tuvieran en cuenta la mayor cantidad de información posible, con la que las opiniones y las directrices que pudieran tenerse en cuenta de los especialistas económicos y de los Inspectores regionales se vieron reflejados en estos Programas. Las Regiones francesas sólo poseían la función de desarrollar la política económica del gobierno central. La Región era aún un mero instrumento técnico del que se sirvió el Estado para el mejor ejercicio de sus funciones.

Ciertamente esto parecía una contradicción, ya que en el marco de la CEE, en ese momento, De Gaulle no estaba en absoluto de acuerdo con el carácter eminentemente técnico que tenían las instituciones de la CEE, pese a lo cual, en Francia, estaba desarrollando en el plano regional unas instituciones eminentemente técnicas para fomentar el desarrollo económico. De hecho, en los años sucesivos se crearon diferentes instituciones regionales que desempeñaban diversas funciones, con el fin de armonizar el desarrollo de los servicios que el Estado les había traspasado. Así, en 1964, continuó la reforma de la administración francesa, reapareciendo en los Departamentos la figura

⁵⁵ Se estableció por Decreto de 2 de Enero de 1960.

⁵⁶ Con la excepción de que la Región de Rhône-Alpes se dividió en dos. Se pasó, de este modo, a 22 Regiones.

del Prefecto⁵⁷, como también la figura del Prefecto Regional, que sustituyeron a los IGAME, deshaciendo el cambio anterior. Éstos se elegían de entre los Prefectos de los distintos Departamentos que conformaban las diferentes Regiones. Los Prefectos fueron las únicas autoridades que, en sus respectivas entidades, detentaron el poder del Estado, aunque se mantuvieron las diferencias jurídicas entre ellas. El Departamento seguía siendo la entidad de administración básica, con personalidad jurídica y poderes propios, mientras que las Regiones no tenían este reconocimiento. La función del Prefecto Regional era simplemente la de informar al gobierno central sobre los intereses económicos que en la Región se generaban, y para ello presidía la reunión de los distintos Prefectos de la Región. Lo que le otorgaba el papel de interlocutor ante el gobierno central, a la vez que contribuían activamente en la elaboración del Plan Regional. Una función que, en principio, recaía, exclusivamente, en la administración central, aunque llegó de facto a preparar algunas partes de la rama que le competía, para lo que siempre seguía, eso sí, los dictámenes que le llegaban desde el gobierno central. Sobre él, en un principio, también recayó la misión de coordinar la actividad de los servicios civiles del Estado y establecimientos públicos que no poseían un carácter nacional. Una función que cuando se desarrolló sobre diferentes Departamentos escapó al control de los organismos públicos. Además, algunos Prefectos asumieron las funciones que fueron competencia de los antiguos IGAME en ocho de las nueve regiones militares, sobre todo, en materia de seguridad pública⁵⁸. Como se puede ver, el Prefecto era una institución con un carácter eminentemente técnico, cuyas funciones se fueron delimitando en función de las necesidades que surgían. En ningún momento fue un superior jerárquico del resto de los Prefectos de los Departamentos a su cargo.

⁵⁷ Decreto de 14 de marzo de 1964.

⁵⁸ París se regía por una legislación especial en esta materia.

Por el Decreto de 13 de noviembre de 1970, se avanzó en el proceso de desconcentración estatal de toma decisiones en materia económica. Esta ley suponía una profundización de las reformas de la administración que habían tenido lugar anteriormente, con lo que el Prefecto Regional asumió un mayor número de competencias, de entre las que destacaban algunas facultades ejecutivas, como la posibilidad de poder llevar a cabo diferentes operaciones económicas con los fondos de la institución. Una función que anteriormente era exclusiva del gobierno central. Para el desarrollo de estas nuevas atribuciones, los Prefectos Regionales se rodearon de funcionarios técnicos y administrativos, que formaban un cuerpo de asistentes nombrados directamente desde París, cuyo trabajo fue muy importante, sobre todo en lo que se refiere a la propia concepción de la política regional, la coordinación de la acción ejecutiva, la elaboración de las planificaciones regionales que les competía y vigilar su ejecución. Aunque nunca el incremento de las atribuciones del Prefecto Regional supuso que disminuyeran las de los Prefectos de los Departamentos

Otra institución regional fue la Conferencia Interdepartamental. Ésta fue creada en 1956, siendo el primer órgano colegiado del ámbito regional que apareció en la vida administrativa francesa. Su objetivo primordial era coordinar y desarrollar la ordenación del territorio y la aplicación de los Programas de Acción Regional. La institución, para ello, se centró en la resolución de los problemas que pudieran originar las inversiones públicas y sus consecuencias en la vida económica y social de la Región. No tenía poderes de ejecución, ni si quiera de proposición, como el resto de las instituciones regionales a las que precedió. Fue, exclusivamente, un órgano de consulta. La Conferencia estaba formada por los Prefectos Regionales y los IGEN (Inspecteurs Generaux de l'Economie Nationale). Un cuerpo de inspectores que también se formó ese mismo año y que, en un principio, era el organismo encargado de coordinar la

aplicación de los programas de acción regional junto a los IGAME. Mediante un Decreto de marzo de 1964 se estableció el cambio de denominación de la Conferencia Interdepartamental, que desde ese momento pasó a denominarse Conferencia Administrativa Regional. Un cambio que no afectó a sus funciones, salvo por el hecho de que por primera vez apareciera la figura de un Tesorero Pagador, que con el tiempo acabó desempeñando la función de consejero económico y financiero del Prefecto Regional. Un nuevo cargo que también pasó a formar parte de la Conferencia.

Otras dos instituciones que completaron el complejo dibujo de la administración regional francesa fueron las Comisiones de Desarrollo Económico Regional (CODER) y los Comités Regionales de Expansión Económica. Dos instituciones que carecieron de poder autónomo de toma de decisiones, como el resto de las instituciones regionales, pues sólo eran dos órganos de consulta que se complementaban entre sí. Las CODER fueron creadas por el Decreto de marzo de 1964. Estaban formadas por un número indefinido de personas, que variaba entre veinte y cincuenta personas. Normalmente, se reservaron sus tres cuartas partes a representantes de la administración local, de los Departamentos y de la administración central (como alcaldes, senadores y diputados), mientras que otra parte la ocupaban personajes de gran relevancia intelectual, que eran designaciones directas del Primer Ministro, y personajes relevantes de la vida económica de la Región, que eran designados por las Cámaras de Comercio o Industria, los sindicatos o la patronal. De esta manera, con la creación de las CODER, se intentó dar solución al problema de la falta de representatividad democrática con el que las nuevas instituciones regionales habían sido creadas. Lo importante para el gobierno central era que las CODER estuvieran formadas, en su mayoría, por personas que desempeñaban cargos en la administración francesa elegidos por sufragio universal. Eran representantes elegidos por la ciudadanía, una característica con la que se

pretendió dotar a la institución de representatividad y de legitimación. Un problema que no se resolvió hasta más tarde, en 1986, cuando por primera vez se eligió por sufragio universal directo a los Consejos Regionales. Hasta ese momento las CODER fueron adquiriendo, con el paso del tiempo, una gran importancia política, pues fue aquí donde se manifestó el interés ciudadano por que la administración regional adquiriera atribuciones de auténtica representación, para que pudiera autogestionar sus propias competencias. Fue la institución en la que se reflejó el punto crítico regionalista al sistema administrativo francés.

Por último, los Comités Regionales de Expansión Económica eran la institución con la que se completó la administración regional francesa. La institución desarrollaba una función estrictamente consultiva, ya que sólo se encargaba de coordinar la acción de la Conferencia Interdepartamental y, más tarde, de la Conferencia Administrativa Regional. En un primer momento, la función consultiva era más amplia, pero se vio reducida cuando se formaron las CODER, con lo que para los Comités sólo tenía la facultad de estudiar los diferentes trabajos elaborados por los Prefectos Regionales e impulsar las directrices marcadas por el gobierno central.

El caso de Alemania Federal también fue otro ejemplo a tener en cuenta en lo que al proceso de regionalización se refiere. Alemania perdió la II Guerra Mundial y fue invadida por los aliados, pero sobre todo fue la señalada como la culpable por todos del periodo de guerras que para Europa fue la primera mitad del siglo XX⁵⁹ y de hecho algunos autores han señalado que la historia de Alemania está muy unida al destino de Europa, que los hechos que se han desarrollado en este país desde el pasado siglo XIX

⁵⁹ Para un estudio sobre este tema de la culpabilidad de Alemania véase G. Macdonogh, *Después del Reich*, Barcelona, Galaxia Gutenberg, 2010.

tuvieron una proyección en la historia del continente⁶⁰. Para el caso que nos ocupa, los aliados tuvieron un papel decisivo en la conformación del nuevo modelo político-institucional que se aplicó en Alemania Federal⁶¹, ya que si en general, se tenía claro que con el fin de la guerra la situación en Europa occidental no podía volver a 1939, con mayor motivo no había ninguna intención de que esto fuera así en el caso de Alemania.

Para empezar, Alemania se dividió en dos Estados, personalizando la división que vivió el continente europeo con la Guerra Fría y el desarrollo de un mundo bipolar en el que las dos superpotencias, EEUU y la URSS, desarrollaron su influencia cada una de ellas sobre una parte del mundo. Cada Alemania quedó bajo la influencia de una superpotencia. En el caso de Alemania Federal, los aliados querían conservar la integridad del país, para que sirviera de primera barrera al bloque soviético, pero sobre todo, para que no se produjeran los errores cometidos con anterioridad en el Tratado de Versalles por el que se puso fin a la I Guerra Mundial con Alemania, en el que se dejaron problemas enquistados que luego estuvieron en el origen de la II Guerra Mundial, para todo ello se pretendió una Alemania descentralizada en el que el ejercicio del poder no se pudiera detentar del mismo modo que en el modelo desarrollado durante los años anteriores. Por esta razón en Alemania Federal se favoreció la creación de un modelo de Estado federal, en el que se produjo la creación de 11 regiones agrupadas políticamente en una Federación. Nació así una nueva Alemania de carácter federal, democrático y social⁶². Por ello, la Ley Fundamental establecía un de un Estado

⁶⁰ S. Comer Muñoz, *op cit*, 2010.

⁶¹ En este punto sólo me ocupo de Alemania Federal, ya que será en 1950 el país fundador de la CECA y en 1956 de la CEE. No me ocuparé de la Alemania Democrática, salvo más adelante cuando hable de una Alemania unificada.

⁶² Artículo 20.1 de la Ley Fundamental de 1949.

organizado bajo principios republicanos⁶³, en los que el Estado y la sociedad se limitan mutuamente y mantienen relaciones jurídicas ordenadas.

En la reconstrucción de esta Alemania Federal se huyó de todo lo que tuviera que ver con el nazismo. Por esta razón, los *Länder* y el *Bundesrat*, la Cámara de representantes de las regiones, tuvieron desde el primer momento unas atribuciones muy importantes. La idea fue que con estas atribuciones, ambas instituciones pudieran detentar un poder que pudiera servir de contrapeso al gobierno federal y, sobre todo, al del Canciller. Esto aseguró que en la figura de éste no se pudiera concentrar el poder, con lo que se evitaba el posible deseo de una revancha contra los aliados y el desencadenamiento de una nueva guerra. De hecho, con la Constitución de 1949, se estableció que esta segunda Cámara tuviera que ratificar las leyes que se promulgaban en el Bundestag, lo que unido al hecho de que el Bundesrat no tuviera un número de escaños fijos, ya que su número dependía de la población de cada uno de ellos, que estos escaños fueran ocupados por presidentes y ministros de los Länder, elegidos democráticamente, supuso que ésta Cámara se convirtiera en un modelo de institución federal que defendió el interés de los Länder, incluso de los más pequeños territorial y políticamente hablando, frente a los del gobierno federal. Si a esto unimos el hecho de salvo en el caso de Baviera, la división de los Länder alemanes tras la II Guerra Mundial se debió a criterios puramente artificiales, se dispó también el hecho de que se en el seno de esta cámara se pudieran defender alguna iniciativa legislativa en base a algún motivo étnonacionalista. Lo cual no supuso un problema demasiado grande por el peso político de la herencia del pasado y por el hecho de que étnica, pero sobre todo lingüísticamente, Alemania era un país muy homogéneo. Además, en algunos casos, como es el caso de la recaudación de algunos impuestos, la implementación de algunas

⁶³ Artículo 28.1 de la Ley Fundamental de 1949.

políticas destinadas al ciudadano, sobre todo en los ámbitos de cultura, educación, así como también tenían el poder de desarrollar iniciativas legislativas que en materia de desarrollo económico. Como se puede ver, por las atribuciones y su importancia, se puede decir, que en el caso de Alemania Federal, el *Bundesrat* y los *Länder* inciden de una forma importante en el desarrollo de la política federal.

El poder político de los *Länder* se puso de manifiesto en dos ocasiones. La primera, en 1956, cuando se firmó un pacto entre los Primeros Ministros de Baden-Wutemberg y Baviera y el gobierno federal, representado por el Ministro de AAEE, Von Brentano, se creó la figura del observador de los *Länder* en las Comunidades Europeas. Una figura que intentaba evitar que el gobierno federal adquiriera competencias de los *Länder* con la entrada de la RFA en la CEE. El segundo ejemplo fue la firma del Acuerdo de Lindau (25-10-1957), por el que se pretendió limitar y coordinar la política exterior federal con la de los Estados, pues se estableció el compromiso del gobierno federal de no firmar acuerdos internacionales sin su consentimiento.

Lo cierto es que la idea de romper con el pasado político, con el centralismo político, y desarrollar un modelo político-administrativo de carácter federal, facilitó a Alemania Federal las claves para imbricarse de forma plena en los procesos de modernización y adquirió un modelo de Estado que permitió adaptarse rápidamente a las nuevas condiciones en las que se desarrolló la economía mundial, articulando un sistema federal que se caracterizaba por un reparto funcional de competencias.

El caso de Bélgica fue el ejemplo de cómo se llevó a cabo un cambio institucional desde un Estado centralizado a un modelo federal, y tal y como afirmó Mario Caciagli, por “desagregación”⁶⁴.

Desde su independencia, en 1830, Bélgica desarrolló un modelo de Estado de carácter centralista. Este sistema se mantuvo después de la II Guerra Mundial, pese a que desde el principio, las diferencias entre las comunidades de Valonia y Flandes, tanto en el plano étnico como en el económico eran más que evidentes. Las tensiones nacionalistas se habían superado a lo largo de este tiempo, puesto que la frontera territorial, como en la mayoría de los casos en las que se desarrollan este tipo de tensiones, no se definió claramente.

En este sentido, el paso del tiempo sólo hizo que aumentaran las tensiones. Si a la finalización de la II Guerra Mundial las tensiones nacionalistas, en su mayor parte, desaparecieron de Europa occidental, en la década de los años sesenta, estas tensiones comenzaron a hacerse patentes en el caso belga. Además, la administración tuvo que intentar poner solución a los problemas económicos que habían surgido como consecuencia del declive industrial que se estaba produciendo en la región de Valonia, a lo que hubo que añadir el hecho de que la región de Flandes, históricamente menos desarrollada que Valonia, experimentó un fuerte crecimiento en los años anteriores. Los problemas económicos en este sentido sirvieron de catalizador de estas manifestaciones nacionalistas. Por estas razones, la administración belga se reorganizó institucionalmente, con la ley de Bases de 1970, por la que se crearon tres Regiones⁶⁵, y

⁶⁴ M. Caciagli, *Regiones de Europa. Autogobierno, regionalismos, integración europea*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2006, pp 54.

⁶⁵ Las Regiones que definió la Ley de Bases de 1970 eran Flandes, Walonia y Bruselas. Esta última, debido a su importancia económica, política y en todos los aspectos, en general, se diferenció como un conjunto individualizado.

otras tantas Comunidades⁶⁶. Unas divisiones que ya se tuvieron en cuenta de manera no oficial desde 1963, cuando se estableció una frontera político-administrativa entre las dos comunidades lingüísticas. Un hecho que también fue tenido en cuenta a la hora de establecer divisiones en algunos Ministerios.

Tanto las regiones como las comunidades eran instituciones autónomas en materias de política cultural y de bienestar, que junto con el nivel federal configuraban el nuevo sistema político-administrativo belga. Con esta medida las Regiones pasaron a convertirse en los verdaderos agentes económicos, en las que se desarrolló un interés por romper la relación económica existente entre ellas hasta ese momento. La intervención estatal en la economía de estas regiones se centró en el desarrollo de una programación económica indicativa, cuyo núcleo eran los planes más o menos quinquenales que elaboraba la Oficina de Programación, que era un órgano de estudio compuesto por un número variable de economistas de contrastada valía profesional. Tras la reforma de 1970, este órgano de estudio pasó a denominarse Oficina del Plan.

En los años sesenta, las incoherencias y las disfuncionalidades de los sistemas económicos de planificación centralizada se hicieron patentes, como, del mismo modo, también ocurrió en otros muchos ámbitos de la sociedad belga. El origen de estas dificultades se encontraba en que el sistema no era capaz de prever las líneas maestras sobre las que se desarrollaría la economía y su incidencia en las pautas sociales de los ciudadanos. Las previsiones del desarrollo económico belga a medio plazo se hicieron más difíciles de descifrar y eso produjo tensiones en Valonia, que reclamaba una mayor independencia económica para paliar la crisis de su sector industrial. La regionalización del territorio belga, con la creación de diferentes organismos autónomos, pretendía ser

⁶⁶ Las Comunidades lingüísticas que definió la Ley de Bases de 1970 fueron la Comunidad Francófona, Neerlandófona y Germanófona.

una solución democrática a una nueva planificación del desarrollo económico y social, a la vez que con la creación de las Comunidades se intentaba, por otro lado, aliviar la tensión etnonacionalista que entre ambas flamencos y valones reapareció desde los años sesenta y fueron en aumento.

Por lo tanto, una vez vistos los ejemplos anteriores, en Europa occidental, desde el final de la II Guerra Mundial, se inició un proceso de cambios político-institucionales tan intensos como extensos, que rompían con muchos de los patrones vigentes hasta ese momento. Fue en éste contexto de cambios globales en el que tuvieron lugar estos procesos de regionalización en los diferentes Estados miembros de la CEE desde los últimos años cincuenta. Unos cambios que se produjeron en unos Estados que también estaban inmersos en un proyecto supranacional, como fue la CECA y la CEE, y que se complementaron y se retroalimentaron en cierta medida en un grado diferente en cada caso.

Es cierto que desde un tiempo atrás, se venían produciendo algunas transformaciones, pero el desarrollo de estos procesos de regionalización supuso un cambio cualitativamente superior, pues no sólo respondía a una necesidad económica, sino que también se pretendía conformar una nueva sociedad, donde la democracia y el Estado de Derecho seguían siendo sus principales señas de identidad. Algunas pautas sociales, administrativas y políticas, vigentes hasta entonces, se habían vuelto obsoletas. La aceptación de los valores cívicos que salieron fortalecidos de la II Guerra Mundial y el hecho de que éstos se convirtieran en la base sobre las que desarrollar los modelos Estado en los países de Europa occidental y sobre los que afrontar los retos derivados de la imbricación de éstos en los procesos de modernización, entendida como un proceso global, hizo que buena parte de ellos optaran por desarrollar administraciones regionales. Un hecho que supuso una prueba clara del cambio de sensibilidad política

experimentado en Europa occidental desde 1945, ya que no tampoco hubo ninguna duda sobre su validez y preponderancia en el desarrollo social.

Ante los nuevos cambios había que dotar de una mayor efectividad y legitimidad a las instituciones públicas. Eficacia para poner en marcha los recursos endógenos de cada país, y legitimidad para que los propios ciudadanos, a esta escala regional, pudieran decidir sobre su futuro. Fue así como apareció la Región como un nuevo ente político y administrativo. Una nueva institución para responder a las necesidades de los nuevos tiempos, a la vez que, con la creación de la CEE, se certificó un cambio en la propia concepción de la soberanía nacional.

Capítulo 2. La “región” en los textos de la CEE.

La firma del Tratado de París por el que se creó la CECA, en 1951, fue el punto de partida del proceso de integración europea en el que las ideas comenzaron a plasmarse en hechos que incidieron de forma importante en las vidas de las personas. Fue el inicio en el que se hicieron realidad las “solidaridades de hecho” de las que hablo J. Monnet (1888-1979) como la forma en la que Europa pudiera desarrollar un proyecto común por el que se ahuyentaran los fantasmas que les recordaba su pasado más inmediato. En una muestra de su realismo político, y dadas las dificultades de ese momento, en el que se estaba desarrollando la guerra de Corea y la Guerra Fría era una realidad palpable, estas solidaridades estuvieron centradas en el establecimiento de un mercado común referido al sector industrial y energético, que sería la base sobre la que se desarrollaría la expansión económica que se pretendía para que produjera una sustancial mejora en lo que se refería a una mayor creación y calidad del empleo y que, por extensión, estaría aparejada de una elevación del nivel de vida de los ciudadanos de los Estados miembros⁶⁷. Éstos, junto a la prueba de que Francia y Alemania Federal podrían superar sus diferencias del pasado y cooperar juntos en esta empresa, fueron los principales objetivos que se pretendieron alcanzar con la firma del Tratado de París.

2.1. La “región” en los Tratados de París y Roma.

En lo que concierne al tema de la “región”, no hubo en todo el documento ninguna mención a este concepto. Tanto si nos referimos a su existencia en un sentido abstracto como tampoco si lo hacemos a él como una categoría de análisis. En el Tratado de París tampoco se hizo ninguna mención implícita a algún otro concepto análogo que nos pudiera aclarar algo acerca de la visión que los instigadores de esta nueva institución y

⁶⁷ *Tratado de la CECA* de 18 de abril de 1951, Art. 2.

del Tratado pudieran tener en cuanto a la “región”, su significado o como instrumento de análisis de los problemas que se manifestaron en ese momento. Además, por el carácter sectorial del Tratado, tampoco se puede afirmar que la CECA estuviera interesada en desarrollar una política con un sentido territorial y desarrollar el Tratado mediante una política regional en sentido estricto, como tampoco de alguna intención de aplicar esta categoría analítica en algún sentido. Sólo del panorama político de aquel momento, se puede sacar una conclusión y es que más allá del hecho de que el europeísmo político y por extensión el proceso de integración, en ese momento, estuvo relacionado con el federalismo como idea política. El federalismo europeo, como consecuencia de las deficiencias mostradas por los Estados naciones en los años anteriores, fue una idea que ya se desarrolló en los años anteriores a la II Guerra Mundial⁶⁸, y que tras el conflicto aun siguió teniendo el peso político suficiente como para tener un papel destacado en el proceso de integración. De hecho, era el federalismo el que en un primer momento, como en los años anteriores a la II Guerra Mundial, unió a las principales figuras políticas, aunque la CECA, como posteriormente fue la CEE, fue una muestra no del federalismo europeísta como tal, sino del realismo político del europeísmo de ese momento, que en cuanto a algunas de sus principales figuras eran destacados federalistas⁶⁹.

La CECA nació en 1951 y su desarrollo político e institucional, en estos primeros años, fue una muestra clara del tipo de preocupaciones que en esos momentos los principales dirigentes europeístas tenían en mente. Más allá de desarrollar una idea concreta y premeditada, el objetivo que se pretendió conseguir era exclusivamente iniciar el proceso por el que la Europa de los Seis tomara forma y se desarrollara institucionalmente. Una vez logrado esto, “sólo” era necesario que se pudiera avanzar

⁶⁸ Véase, R. Coudenhove Karlegi, *PanEuropa. Dedicado a la juventud de Europa*, Madrid, Tecnos, 2002.

⁶⁹ H. Brugmans, *La idea de Europa*, Madrid, Moneda y Crédito, 1972.

en el proceso de integración europea. Por lo tanto la identificación de la “región” o el desarrollo de una política regional en este sentido no estaba en la mente de la institución, o al menos no en un primer plano, ya que tampoco en el resto de los documentos relacionados con la CECA en estos años se hizo mención a la “región” y/o las regiones, así como a cualquier otro tipo de categoría espacial que pudiera servirnos de forma implícita para un análisis del desarrollo de este concepto.

No es extraño en este sentido el que en el Tratado y en el seno de la CECA no se hiciera mención a este concepto y que no se desarrollara una política de este tipo. Si tenemos en cuenta que el principal objetivo por el que se firmó el Tratado fue el establecimiento de un Mercado Común entre los países miembros referido a los ámbitos energético e industrial, el ya de por sí carácter sectorial y delimitado sobre el que actuaba la CECA, puede hacernos pensar que, en la práctica, aunque ésta no fuera su intención y, desde luego, no fue así, el desarrollo de la política de la CECA puede verse como el desarrollo de una política regional, o al menos una política que en la práctica, tuvo un sentido espacial muy parecido a las políticas regionales que se pusieron en marcha en los años posteriores, pues aunque la política de la CECA no partiera de ninguna escala territorial sobre la que apoyarse, lo cierto fue que como se refería al sector de la producción de acero y carbón, su política era de carácter sectorial. De este modo, al referirse a las regiones donde se desarrollaba una intensa actividad minera e industrial, que en este caso estaban localizadas en regiones muy determinadas, éstas se vieron afectadas por las políticas de la CECA, mientras que aquéllas donde la principal actividad económica era otra, no se vieron influidas por la creación de esta institución. Por lo tanto, en lo que se refirió a la CECA, su política no tuvo nunca un sentido territorial, aunque sí tuvo este sentido de forma implícita con el desarrollo de su política.

En lo que se refiere a la “región”, un poco más aclaratorios, aunque tampoco demasiado, fueron los Tratados de Roma, firmados el 25 de marzo de 1957, por los que se crearon la CEE y la CEEA. En ningún caso, en ninguno de estos dos tratados se introdujo ningún cambio con respecto al Tratado de París. El objetivo principal que se persiguió con la creación de la CEE y de la CEEA seguía siendo avanzar en el proceso de integración europea, en seguir construyendo estos lazos de unión entre los socios y desarrollar las potencialidades de los socios a través de la puesta en funcionamiento de instituciones supranacionales. En cuanto a lo que significó la firma de los Tratados de Roma, éstos no cambiaron a los protagonistas. Seguía siendo la misma Europa de los Seis, pero cualitativamente sí era una nueva aventura mucho más compleja e importante, porque la intención era dar un salto hacia delante con este nuevo proyecto de integración que fue la formación de las Comunidades Europeas, avanzando en la creación de más y mejores solidaridades de hecho entre los países miembros.

La nueva empresa que eran la Comunidades Europeas echaba a andar centrado en la idea de crear un Mercado Común referido a todos los ámbitos económicos y comerciales. El experimento que fue la CECA resultó muy positivo en el terreno económico para los países miembros. Los problemas entre Francia y Alemania Federal se solucionaban, y esto afectaba positivamente al resto de los países miembros, inmersos éstos, como sus países vecinos, en un clima de progreso y bienestar económico como nunca antes se había conocido. Me estoy refiriendo al hecho de que el comienzo del proceso de integración europea coincidió en el tiempo, y no se puede decir que no tuvieran una relación directa, con el comienzo de la llamada “Edad de Oro”⁷⁰ de la economía mundial. Un periodo de tiempo que comprendería la década de los años cincuenta y sesenta donde las cifras de crecimiento industrial, del producto

⁷⁰ E. J. Hobsbawm, *Historia del siglo XX. 1914-1991*. Barcelona, Crítica, 1995, pp. 229-372.

interior bruto o de crecimiento por persona empleada, sobre todo en los países del mundo occidental, nada tenían que ver con periodos anteriores⁷¹. Un claro ejemplo de esto a lo que me refiero, fueron los índices alcanzados en lo que se refería a la tasa de crecimiento de las economías de los países de esta parte de Europa. Gerold Ambrosius, por ejemplo, situó en unos porcentajes de crecimiento anual medio en torno al 5% para el periodo comprendido entre 1950 y 1973⁷². Lo que nos muestra bien a las claras del clima de optimismo y progreso que en el terreno económico, aunque también en otros, se estaba desarrollando en ese momento en todo el mundo occidental.

Otro apunte decisivo para el desarrollo de todo este proceso, y que por tanto también habría que destacar, puesto que creo que es tan importante como lo anterior, fue el hecho de que también éste fue un periodo propicio para la recuperación de la crisis moral e ideológica que para Europa occidental habían sido las dos guerras mundiales. Una recuperación que no puede separarse de la que se produjo en el ámbito de la economía, y a la que antes he hecho mención. Ambas fueron la causa de los “milagros” económicos que en la mayor parte de los países occidentales se produjeron en las décadas de los años cincuenta y sesenta, y que supusieron, sobre todo, como consecuencia del resultado de la II Guerra Mundial, que la democracia apareciera como el modelo político deseable y preponderante en esta parte del mundo⁷³.

Con la creación del nuevo Mercado Común, la ampliación de esos nexos de unión entre los países miembros, junto al refuerzo de los ya existentes por el desarrollo político de la CECA, sería el instrumento sobre el que asentar más fuertemente los

⁷¹ Derek. H. Aldcroft. *Historia de la economía europea. 1914-1980*. Barcelona, Ed. Crítica, 1989, pp. 200, Cuadro 5.1.

⁷² Gerold Ambrosius, *El espacio económico europeo*. Madrid, Siglo XXI de España Editores, 2001.

⁷³ J. P. Fusi, *La patria lejana. Historia de los nacionalismos en el siglo XX*. Madrid, Taurus, 2003, pp.242. J. P. Fusi nos recuerda que en todo el continente europeo se produjeron intensos cambios tras la finalización de la II Guerra Mundial. Cambios que también afectaron a las formas de legitimación del poder, por lo que la democracia, incluso en el bloque de Europa del E que oficialmente eran democracias populares, apareció como la forma de gobierno preponderante.

intereses comunes de los países miembros. La idea era perpetuar el ideal de progreso que con la construcción europea se pretendió poner en marcha, intentando no sólo poder seguir cumpliendo el principal objetivo político con que se creó la CECA, que por otro lado no desaparecería sino que su actividad se vio consolidada, sino ampliar su éxito al resto de las actividades económicas. Para lo que también, el hecho de mantener la paz en el continente era otro de los objetivos a consolidar, ya que sin esta premisa no se podría fomentar el desarrollo económico y social, que era centro de la actuación de las políticas de la CEE.

En el preámbulo del Tratado de la CEE, por ejemplo, se hizo referencia a todas estas ideas. Allí se habla de la “supresión de las barreras que dividen a Europa”⁷⁴, de “la defensa de la paz y de la libertad”⁷⁵ y de fomentar un “desarrollo económico estable”⁷⁶, pero también el hecho de que en el contexto de los países miembros había sensibles diferencias entre unas regiones y otras, lo que también hizo que se reflejara en el texto el deseo de la CEE de “reforzar la unidad de sus economías y asegurar su desarrollo armonioso (las de los países miembros), reduciendo las diferencias entre las diversas regiones y el retraso de las menos favorecidas”⁷⁷. Un hecho que ya se debatió antes de la firma del Tratado de Roma, así como la relación directa existente entre el desarrollo y el fomento de la paz en el continente europeo con el desarrollo económico de los países de las Comunidades europeas. Pues sería a través del desarrollo del bienestar y de una mejora de las condiciones de vida de las regiones menos favorecidas, equiparándolas con las zonas más desarrolladas, como se podría alcanzar el objetivo de “consolidar, mediante la constitución de este conjunto de recursos, la defensa de la paz y la libertad e

⁷⁴ *Tratado de la CEE* de 25 de marzo de 1957, Preámbulo.

⁷⁵ *Ibidem.*

⁷⁶ *Ibidem.*

⁷⁷ *Ibidem.*

invitando a los demás pueblos de Europa que participan de dicho ideal a asociarse a su esfuerzo”⁷⁸.

Ésta no fue la única mención en la que el texto hizo mención a la “región” y a las “regiones” en este texto. En el artículo 39.2a, por ejemplo, también se hizo mención a las “desigualdades estructurales y naturales entre las distintas regiones agrícolas”, lo que nos da una idea de que el propio concepto era utilizado como categoría de análisis, como forma de territorializar a una escala diferente a la de los Estados miembros las actividades económicas que en éstos se desarrollaban y su área de influencia dentro del Mercado Común que se pretendía construir.

Por otro lado, y ya marcando otro de los contextos a los que en el futuro quedó ligado el concepto de “región”, en el art. 80.2 se resaltaba como la Comisión, “por iniciativa propia o a instancia de un Estado miembro, examinará los precios y las condiciones (.....), teniendo especialmente en cuenta, por una parte, las exigencias de una economía política regional adecuada, las necesidades de las regiones subdesarrolladas y los problemas de las regiones gravemente afectadas por circunstancias políticas y, por otra, la incidencia de tales precios y condiciones en la competencia entre los diferentes tipos de transporte”⁷⁹.

Estas fueron las bases sobre las que en el futuro inmediato, a partir de la década de los años setenta, un punto sobre el que se apoyó el desarrollo de la política regional comunitaria. Porque en lo que se refiere a la política comunitaria, en general, desde el momento de la creación de la CEE, hasta la década de los años sesenta, el protagonismo de las instituciones comunitarias en el desarrollo de cualquier tipo de política, referido a cualquier ámbito, fue muy reducido. Así lo puso de manifiesto el economista británico J. Pinder, quien, utilizando los conceptos centrales de una resonante conferencia que

⁷⁸ *Ibidem*

⁷⁹ *Tratado de la CEE op cit*, Art. 80.2

profesor I. Berlín pronunciara en octubre de 1958 acerca de la libertad, aplicó esta misma terminología, tal y como anteriormente lo hizo Jan Tinbergen⁸⁰, aunque no referida a la economía de la Comunidad, para hablar de un periodo de integración negativa⁸¹ en el desarrollo de la CEE, que en su opinión iría desde el momento de su formación hasta el final de los años sesenta, en el que las instituciones comunitarias estuvieron centradas en la elaboración de los diferentes dictámenes y reglamentos destinados a eliminar las trabas y la discriminación comercial existente con vistas a la creación y desarrollo del Mercado Común, para luego hablar también de un proceso de integración positiva⁸², desde el final de los sesenta en adelante. Este periodo, en su opinión, se caracterizó por la creación y aplicación de políticas comunes por parte de los países miembros o a la puesta en marcha por parte de la CEE de una serie de políticas destinadas a la convergencia en diferentes aspectos de los socios comunitarios, pero todo esto una vez creado y puesto en funcionamiento el Mercado Común.

Esta misma distinción entre ambos periodos referidos al proceso de construcción europea también la aplicó André Marchal, aunque bien es verdad que no en estos mismos términos. En sus estudios, distinguió entre un periodo de integración liberal y otro de integración estructural o voluntarista⁸³. Lo que ilustra bien a las claras que las políticas regionales que hasta la década de los años setenta afectaron a los países miembros tenían una procedencia muy diferente al de las instituciones comunitarias, ya que éstas estaban centradas en el objetivo principal, la eliminación de los aranceles entre los socios de la CEE y el resto de acciones destinadas a poner en marcha el mercado común. Más cercano en el tiempo fue el uso que a estos términos de integración positiva

⁸⁰ Jan Tinbergen, *Integración económica internacional*, Barcelona, Ed. Sagitario. 1965.

⁸¹ John Pinder, "Positive Integration and Negative Integration: some problems of economic union in ECC", *The World Today*, nº 24, 1968, pp. 88-110.

⁸² *Ibidem*.

⁸³ André Marchal, *Integración y regionalización en la economía europea*. Madrid, Ed. Seminarios y ED. SA, 1970.

y negativa, aunque ya para referirse al ámbito de la UE, le dio Fritz W. Scharpf⁸⁴, por un lado, y Wolfgang Streeck⁸⁵. Estos autores, también, destacaron como el proceso de integración se desarrolló con algunas peculiaridades. Ambos coincidieron en que se produjeron diferentes asimetrías. Asimetrías que en cuanto a las diferencias existentes en los ámbitos económico y social trataron de paliarse de formas diferentes, por lo que la distinción entre un periodo de integración positiva y un periodo de integración negativa estaría relacionada no sólo con los objetivos de la CEE, sino también con el hecho de que hubo que poner remedio a estas disparidades entre los socios que se fueron generando a lo largo de todo el proceso. No sólo respondería a la lógica propia de la CEE, sino al propio desarrollo de cada uno de los países miembros.

De forma explícita, en el Art. 92.2c del Tratado también se hizo mención a la compatibilidad de ciertas ayudas destinadas a favorecer las economías de “determinadas regiones de la República Federal de Alemania, afectadas por la división de Alemania (...)”⁸⁶. Con lo que siempre y cuando estas medidas estuvieran destinadas a compensar las desventajas económicas sufridas por estas regiones a consecuencia de tal división. Por otro lado, como también se determinó que eran compatibles con el establecimiento del Mercado Común europeo “las ayudas destinadas a favorecer el desarrollo económico de regiones en las que el nivel de vida sea anormalmente bajo o en las que exista una grave situación de subempleo”⁸⁷. A la luz de lo que se desprende del contenido de este y del resto de párrafos del Tratado en el que se hizo referencia al concepto de región, ya sea en lo que se refiera en un sentido abstracto o como de forma

⁸⁴ Fritz W. Scharpf, “Community and Autonomy: Multi-level policy-making in the European Union”, *Journal of European Public Policy*, nº1, 1994, pp 219-242. También en Fritz W. Scharpf, *Gobernar en Europa: ¿Eficaz y democráticamente?*, Madrid, Alianza, 2000.

⁸⁵ Wolfgang Streeck, “From market making to State building?” en Stephan Leibfried y Paul Pierson (comps.), *European social policy. Between fragmentation and integration*, Washington D.C, Brookings Institution, 1995, pp 389-431.

⁸⁶ *Tratado de la CEE*, Art. 92.2c.

⁸⁷ *Ibidem*, Art. 92. 3a.

concreta se resaltó para el caso alemán, el significado que del concepto de región tuvieron presentes los líderes de los países miembros y que quedó plasmado en el Tratado de la CEE siempre estuvo relacionado con un sentido de delimitación territorial. La “región” se entendió como un instrumento de medida a escala que proporcionaba una visión a esta escala que ayude a dar soluciones a las zonas de desarrollo económico y social inferior al de la media de la CEE. Unas zonas en las que se desarrollaban problemas que podían poner en peligro la creación de las Comunidades Europeas, como el logro de los objetivos que con su formación y desarrollo se pretendían alcanzar.

Por esa razón, en lo que a las cuestiones que nos atañen se refiere, es necesario decir que en el Tratado de Roma se habló de forma explícita de los problemas estructurales, de las diferencias de bienestar y los problemas económicos de las zonas agrícolas, de los problemas de las regiones con altos niveles de subempleo y/o desempleo, así como las zonas con problemas económicos por ser fronteras de la Comunidad. Con lo que de forma implícita estaba haciendo mención a los problemas de algunas regiones de los países miembros de la Comunidad, aunque en este caso, como sucedió en el Tratado de París, se hacía mención a los problemas de un sector de la economía. Aunque, evidentemente, hablar de regiones, aunque sea de forma implícita, supone un discurso muy vacío de contenido cuando no se establecen claramente los límites de éstas. En el Tratado de Roma se habló de los problemas de las “regiones agrícolas”, y se habló de ellas de una forma generalizada. Identificándolas por el predominio de esta actividad industrial y también se les trataba de diferenciar por la problemática social y económica que en ellos se desarrollaba, su alto grado de vulnerabilidad con respecto a otras regiones en las que se desarrolla otro tipo de actividad económica de forma mayoritaria,

y las grandes diferencias y desigualdades existentes entre las estructuras sociales de estas zonas rurales⁸⁸.

Sería a través de esta base jurídica, ya en la década de los años setenta y como mostraré más adelante, sobre la que se desarrollaría la política regional comunitaria. Pero si se puede decir pese a que, pese a que fue en la década de los años setenta, y o antes, el momento en el que se puso en marcha la política regional comunitaria, si se tuvo en mente el hacerlo mucho antes. En los años anteriores a que se creara la CEE ya se planteó el hecho de que era necesario desarrollar una política regional comunitaria propia, y por extensión, el desarrollo de un proyecto comunitario de desarrollo regional que permitiera poner solución a estos problemas antes mencionados entre diferentes regiones de la Europa de los Seis. Era necesario que el proyecto saliera adelante, y la política regional ya se vio como instrumento de medida del éxito del proceso de integración. Con vistas a que se plantearan soluciones a una escala más reducida y, de este modo, se pudiera avanzar hacia la consecución de los objetivos marcados. En estos mismos términos se realizó una mención explícita en cuanto al desarrollo de una política regional comunitaria en el “Informe Spaak”. Un informe denominado así porque su elaboración fue dirigida por el entonces ministro de AA EE belga P. H Spaak (1899-1972), que recibió el encargo por parte de los Presidentes de gobierno de los Seis con el fin de que se prosiguiera con la coordinación institucional que había llevado a los países de la CECA a la entonces ya clara intención de asentar las bases para la futura creación de un Mercado Común. Éste fue un informe preparatorio a la firma de los Tratados de Roma, que fue entregado a los Jefes de gobierno de la Europa de los Seis el 21 de abril de 1956, aunque buena parte de su contenido ya fue discutido en una reunión celebrada en Venecia, entre el 29 y 30 de mayo de 1955, y en él se hizo mención a la

⁸⁸ *Ibidem*, Art. 39.2a.

necesidad de desarrollar una “política regional como uno de los principales fundamentos sobre los que se debía redactar el Tratado”⁸⁹. Un hecho que se discutió a de en la Conferencia de Messina⁹⁰. Allí, algunos de los presentes expresaron abiertamente la necesidad de poner en marcha una política regional propia por parte de la futura Comunidad. La disparidad regional entre los países miembros ya se vio como un obstáculo a salvar en el plano económico, pero también en el político. Era un hecho que podría crear rencillas entre los países miembros y hacer que el proceso de integración no sólo se viera ralentizado sino frenado. Por esta razón, fue allí, en Messina, donde por primera vez se habló de la necesidad de crear un fondo con la finalidad de favorecer el desarrollo de las regiones menos favorecidas. Lo que ya era muy significativo con respecto a las intenciones que en ese momento tenían en mente los creadores del proyecto europeo.

Por todo esto se puede afirmar que el hecho regional sólo alcanzaba una dimensión económica y social en el seno de la Comunidad. Todo en un momento en el que e la mayoría de los casos, los propios Estados miembros estaban iniciado, como ya se ha tratado en el capítulo anterior, un proceso que les llevaba a un cambio de modelo de Estado, que hizo que desde un modelo centralizado se avanzó hacía un modelo federal o regionalizado, como forma de descentralización o desconcentración administrativa en el que se primara su eficacia y su defensa de los valores cívicos sobre los que se asentó y se desarrolló la idea de democracia en Europa occidental.

⁸⁹ Jasone Astarloa Madariaga, *Poder regional en la UE*, Bilbao, Instituto de Administración Pública. 1994, p 89

⁹⁰ Celebrada los días 1 y 2 de junio de 1956.

2.2. El “nuevo regionalismo” europeo y la política regional comunitaria.

Si el desarrollo de un proyecto regional comunitario se podría definir como una muestra de regionalismo, así como también algunos de los proyectos de regionalización llevados a cabo por algunos de los países miembros, sobre todo Francia, éste nuevo regionalismo rompía con los parámetros sobre los que se había desarrollado esta idea en los años anteriores.

Hasta ese momento el regionalismo se definió históricamente como un ideal en el que se concebía la región como un espacio delimitado en el que se desarrollaban ciertas formas de folklore y de cultura étnica propias y originales, lo que, en muchos casos, hacían de ciertos regionalismos movimientos con una ideología reaccionaria e integrista, y no como una ideología modernizadora y de integración de sus ciudadanos en el proceso de desarrollo económico y de bienestar social en el que se pudieran desarrollar los valores de democracia propios de la Europa occidental de la década de los años cincuenta y sesenta. En este contexto, el “nuevo regionalismo” concebía la región como un espacio de irradiación de desarrollo económico y de bienestar social. Es decir, la región no como una frontera con el resto sino como un espacio original de difusión de progreso económico y de desarrollo social que le encaja en el todo. Con lo que tendría una buena conjunción de intereses por los que se puso en marcha en su momento el propio proceso de integración europea.

Por tanto, se podría decir, adelantando alguna de las conclusiones de este trabajo, que en lo que al hecho regional, en lo que al ámbito comunitario se refiere, fue hasta hoy una realidad que, entendida al mismo tiempo como instrumento de delimitación de problemas y como escala de irradiación de soluciones, siempre estuvo presente en la mente de los líderes de las Comunidades europeas. Pues desde el primer momento, la diferenciación interregional, entendida como problema, como constatación en un plano

territorial de las diferencias sociales y económicas que entre las diferentes zonas de los países miembros, a la que habría que poner solución de forma necesaria. Porque el problema siempre estuvo ahí, y cada vez la necesidad de buscar una solución se fue haciendo mucho más acuciante e importante para que el proceso de integración europea pudiera caminar hacia delante. Por eso, encarando el problema desde una óptica, unas bases ideológicas y políticas muy diferentes a las que los regionalismos tradicionalistas, y en ocasiones filointegristas⁹¹, lo habían hecho históricamente durante el pasado siglo XIX y la primera mitad del pasado siglo XX en buena parte de los países miembros de la recién inaugurada Europa de los Seis.

Para aclarar a lo que me estoy refiriendo creo que es necesario detenernos un poco más en la diferenciación entre estos “nuevos” y “viejos” regionalismos. Esta distinción teórica entre ambos la estableció claramente el profesor García de Enterría⁹². Quien se refirió en su día, respectivamente, a la existencia de un regionalismo de carácter económico y modernizador, por un lado, y a un regionalismo de tipo político, gestado como ideología en base a valores tradicionalistas, por otro, aunque en la práctica, esta distinción en ningún momento fue históricamente tan clara.

En ocasiones el desarrollo de este “nuevo” regionalismo se produjo de manera conjunta y paralela al reaparecer, en algunos casos, y la aparición, en otros, pero en general en la persistencia de algunos de los elementos tradicionalistas con que a lo largo del pasado el profesor García de Enterría identificó con los “viejos” regionalismos. La distinción entre estos dos tipos de regionalismo sí sirve para poder explicar cuál será la idea con la que las instituciones comunitarias pusieron en marcha sus proyectos y sus políticas regionales. El fuerte desarrollo económico que vivió el mundo occidental en

⁹¹ En este sentido puede verse para el caso español Alfredo Brañas, *El regionalismo: Estudio sociológico, histórico y literario*. La Coruña, Ed. La Voz de Galicia, 1982 (1ª Ed. 1889) pero un ejemplo más reciente fue José Domingo de Arana, *Presente y futuro del pueblo vasco. Hombre, raza, nacionalidad, universalidad*. Bilbao, Ed. Ercilla, 1968.

⁹² F. García de Enterría, *Estudios sobre autonomías territoriales*, Madrid, Civitas, 1985, pp 48.

las décadas de los años cincuenta y sesenta, y en particular los países miembros de la CEE, unido a su deseo de poner solución a las propias necesidades sociales de los propios Estados miembros de las Comunidades europeas hicieron posible esta reactivación durante el último tercio del siglo XX. En cuyo desarrollo histórico desde la perspectiva de las instituciones de las Comunidades europeas profundizaré en este capítulo, como también desde otras perspectivas lo haré en otros capítulos de este trabajo.

Volviendo al texto del Tratado de la CEE parece que no queda muy claro el concepto de “región” a partir del cual en ese momento los dirigentes del proceso de integración pensaban desarrollar la política regional a la que antes de la firma del propio Tratado habían hecho mención. También es cierto que el texto tampoco anticipó el tratamiento posterior por parte de las instituciones comunitarias de las regiones y del desarrollo de una política regional. Por eso es necesario recordar, para tener las ideas claras con respecto al desarrollo de todo este proceso, que las propias instituciones comunitarias siguieron trabajando en este sentido. O al menos, de algunas de sus actuaciones si se puede desvelar el hecho de que el desarrollo de una política regional comunitaria o la regionalización, económicamente hablando, de la Europa comunitaria seguía siendo un instrumento de ayuda para las instituciones comunitarias para seguir avanzando en el proceso de integración.

Por esta razón, cuando en el propio Tratado de la CEE se resaltó cómo el Banco Central Europeo, una de las instituciones creadas por el Tratado, debía desarrollar su actividad a favor de fomentar el “desarrollo equilibrado y estable del mercado común en interés de la Comunidad”⁹³, esto implicaba “la concesión de préstamos y garantías y sin

⁹³ *Tratado de la CEE*, Art. 130.

perseguir fines lucrativos, la financiación, en todos los sectores de la economía”⁹⁴ para lo que debía prestar su apoyo financiero proyectos destinados al “desarrollo de las regiones más atrasadas”⁹⁵, cuyo paso siguiente para ser coherente con todo esto sería la creación y el desarrollo de una política regional.

Para esto, una vez firmado el Tratado y para desarrollar el Tratado en este sentido, uno de los primeros trabajos de la Comisión fue el de tratar de definir cuál sería el contenido de ese instrumento que para las instituciones comunitarias iba a ser la “región”. Así, en 1959 y presidido por el Vicepresidente de la Comisión, R. Marjolin, se reunió a un grupo de expertos de los diferentes países miembros en materia de política regional. Su primera sesión de trabajo se llevó a cabo el 25 de septiembre de 1959, y allí ya quedó marcado como principal objetivo del grupo el “delimitar las regiones comunitarias para poder concretar de un modo más preciso la acción comunitaria”. Por esta razón, se establecieron dos divisiones del territorio comunitario a partir de las estrategias que sobre éstas se pretendieron poner en marcha. Por un lado el territorio de la Comunidad quedara dividido en 62 Regiones base, y por otro, se estableció también una división en otras nuevas 31 Regiones. Éstas se configuraron a partir de sus características socioeconómicas, sobre las que se diseñaron diferentes estrategias de política regional en base a:

- 1- La principal actividad económica que se desarrollaba en las regiones. Si ésta era una actividad industrial, se pretendía mantener el dinamismo en este sector, a la vez que se pretendía el desarrollo de núcleos secundarios industriales, para evitar una excesiva concentración. Si la principal actividad económica se refería al ámbito agrario entonces había que establecer otros criterios.

⁹⁴ *Ibidem.*

⁹⁵ *Ibidem.*

- 2- En las regiones agrícolas con alta densidad de población, se intentaría promover el desarrollo de un núcleo industrial dinamizador que absorbiera el excedente de mano de obra como consecuencia de la mejora y modernización de las estructuras de trabajo en el sector agrícola.
- 3- En las regiones agrícolas con una baja densidad de población también se intentaría la mejora de las estructuras agrarias, aunque también era deseable que se propusiesen alternativas laborales en otros ámbitos, aprovechando las potencialidades específicas de cada región.

Una clara muestra de que el tema interesó a las instituciones de la CEE fue cuando posteriormente, en 1960, el Parlamento Europeo creó la Comisión Motte. Su trabajo tuvo como principal objetivo el desarrollo de un fondo con finalidad regional, lo que estaba en relación con la idea que tenían en mente en los años anterior unos años anteriores, que como ya he resalta do era el desarrollo de las regiones menos favorecidas. Esto implicaba la elaboración o la aprobación de una política regional por parte de la CEE, que si bien podía no ser propia, ya que podía estar más interesada en alcanzar otros objetivos, sí podía ser coordinada y respaldada por las instituciones comunitarias.

Pero en ese momento ¿qué están pensando las instituciones comunitarias cuando están hablando de regiones menos favorecidas? En la mayoría de las ocasiones la idea de desarrollar una política regional estuvo en relación principalmente con el intento de poner remedio a los problemas económicos que por su originalidad y lo propio de la actividad se desarrollaban principalmente en las regiones agrícolas de los países miembros. Los Jefes de Estado y de Gobierno, según quedó establecido en su decisión del 4 de diciembre de 1962, dejaron constancia de que eran de la opinión de “coordinar

la política estructural agrícola y la política de desarrollo regional”⁹⁶, para poder llevar a cabo “una política de desarrollo regional de medidas complementarias para favorecer la adaptación de la agricultura a la evolución económica y social”⁹⁷, porque el progreso económico y social, en ese momento, era no sólo la característica principal que en ese momento definía Europa occidental, sino que era la característica que los propios países miembros querían que les definiera en ese intento de desarrollar el proyecto común que perpetuara la paz en el continente. Este hecho, unido a las menciones que hizo el Tratado de la CEE, y que he citado anteriormente, nos da la idea de que la “región” siempre fue tomada en cuenta como un instrumento de medida y de delimitación de los problemas económicos y sociales que se desarrollaban en el seno de los países miembros de la CEE, y que si en alguna ocasión no se plasmó en algunos de los textos más importantes sí lo tuvieron en cuenta a la hora de un posible desarrollo posterior de las funciones que las instituciones comunitarias estaban asumiendo en ese momento. Eso sí, siempre teniendo en cuenta que la “región” en este momento sería un instrumento espacial sobre el que las instituciones comunitarias podrían comprobar el éxito, o el fracaso, de las políticas económicas y sociales que se llevaban a cabo en este territorio, lo que significaba el propio éxito o el fracaso de las políticas económicas y sociales de los países miembros, de las que apoyaba la misma Comunidad y de las que pudiera tener peso desarrollar en el futuro la propia Comunidad.

Esta fue la idea principal que estuvo presente en la gestación y el desarrollo de la I Conferencia Internacional que sobre economías regionales se celebró en Bruselas en 1961. Este fue el primer acto financiado de forma íntegra por la Comisión de la CEE, lo que nos puede dar una idea de la importancia que para esta institución estaba

⁹⁶ Decisión del Consejo de 4 de diciembre de 1962. *Journal Officiel des Communautés Européennes*, 17-12-1962, p 2892-2895.

⁹⁷ *Ibidem*.

adquiriendo la necesidad de desarrollar una política regional eficaz que sirviera para alcanzar los objetivos que se encontraban en los Tratados de Roma. En las actas de la Conferencia las regiones figuraban como meros instrumentos de medida, y pese a que en esta Conferencia se pusieron sobre la mesa una serie de recetas destinadas a corregir los desequilibrios interregionales entre diferentes espacios de los países miembros, lo cierto es que la puesta en funcionamiento de políticas regionales fueron empresas que sólo fueron acometidas por los diferentes países miembros. Para las instituciones comunitarias, y en este caso para la Comisión en particular, las regiones eran el instrumento de delimitación espacial de los problemas que en ellas se hicieron presentes. Unos problemas de los que eran conscientes de su existencia los dirigentes de las Comunidades, pero también eran conscientes de la amenaza que éstos, afectando a ámbitos tan importantes para la sensibilidad del ciudadano, como eran tanto lo económico como lo social, suponían para que la empresa que se inició con la CECA y continuada por la CEE y la CEEA llegaran a buen puerto. En el seno del movimiento europeísta eran conscientes de que las diferencias interregionales de países miembros de las Comunidades Europeas eran una seria amenaza para que la construcción europea pudiera avanzar en el camino que ellos pretendían, es decir, hacia la unión política de sus miembros, o como algunos ya pensaron, más concretamente, había que avanzar hacia la creación de la federación sobre la que se desarrollaran los Estados Unidos de Europa. El objetivo político que ellos siempre tuvieron en mente y cuyo camino hacia ellos pretendieron poner en marcha con la creación de la CECA y continuado con la CEE y CEEA.

Por estas razones, pese a que las instituciones comunitarias estuvieran durante la década de los años sesenta ocupadas principalmente en el desarrollo del Mercado Común, no quiere decir, que no fueran conscientes de la existencia de los problemas de

disparidad regional que esos momentos existían en la Europa de los Seis. Puede que en esos momentos éstos no fueran los problemas más importantes que ocurrían en la CEE, pero el hecho es que en los primeros años de la puesta en funcionamiento del Mercado Común, en las instituciones de la CEE eran conscientes de este problema y los ejemplos citados anteriormente nos muestran la medida en que se ocuparon de ellos y planteando soluciones.

El trabajo continuó en los años posteriores. De hecho, el 11 de mayo de 1965, la Comisión presentó al Consejo la I Comunicación sobre política regional de la CEE. En este documento se plantearon soluciones a los problemas que sobre disparidad regional ya se habían hecho presentes en el seno de los países miembros. Pero también en este texto se hizo mención a estas disparidades en términos algo diferentes a como se refirieron a ellas anteriormente. Las regiones no sólo se definieron como instrumentos de delimitación de los problemas que en ellas se desarrollan, sino que también se hizo mención a que buena parte de los problemas de las regiones menos desarrolladas se podrían solventar mediante una adecuada política que proporcione una mayor conectividad de estas regiones con las de mayor desarrollo. Se habló así de la “región” como un ente en el que se podía llevar a cabo una acción conjunta para fomentar su desarrollo y la solución a los problemas que en ella se desarrollaron. Una realidad que ya se planteó en el propio Tratado de la CEE, y que en este caso estuvo referido al impacto económico que se podía generar en las regiones menos favorecidas a través del desarrollo de una red de transporte adecuada⁹⁸, pero que hasta este momento no se había desarrollado en cualquier otro documento de las Comunidades Europeas. Con lo que, de este modo, la “región” no sólo fue tomada en cuenta como un instrumento de delimitación de problemas de unas zonas determinadas, sino que ya también pasó a ser

⁹⁸ *Tratado de la CEE*, Art. 75.3.

tenida en cuenta como un nuevo instrumento de irradiación de soluciones. Como un espacio territorial en el que se plantearan soluciones que tuvieran una difusión espacial lo suficientemente importante como para que se pudieran solucionar problemas por medio de la interconectividad creciente entre las regiones más y las menos favorecidas.

Otra muestra de la importancia creciente que los problemas regionales iban tomando en el seno de las instituciones comunitarias fue el hecho de que, cuando el 1 de julio de 1967, se unieron los diferentes ejecutivos de las Comunidades Europeas, con la entrada en vigor del Tratado de Bruselas, que se firmó el 8 de abril de 1965, se produjo una importante reorganización de las estructuras institucionales. Así aparecieron nuevos cuerpos, y entre ellos, se creó la Dirección General de Política Regional de la Comunidad, que a partir de ese momento fue el organismo encargado de desarrollar un sentido regional a las políticas de la CEE. De este modo, mediante la actividad de este nuevo organismo, a partir de ese momento, comenzó a reconocerse la realidad regional existente en el seno de los países miembros y a nivel de la CEE. No en vano, ya en ese momento en el organigrama de la Comisión, la política regional ya contaba con funcionarios especializados a existían funcionarios especializados que se encargaban de la política regional. Unos funcionarios especializados que, al servicio de la Comisión, elaboraron un informe que fue presentado al Consejo el 17 de octubre de 1969, en el que se manifestaba la idea de llevar a cabo un proyecto para que la Comunidad se pudiera dotar de todos los instrumentos necesarios para instaurar una política propia de desarrollo regional. Lo que supuso, en ese momento, una gran novedad en el desarrollo político de la CEE. Porque fue a partir de ese momento, de ese mes de octubre de 1969, cuando las instituciones comunitarias comenzaron a tomar conciencia de que el problema regional, en lo que al ámbito socio-económico se refería, pese al crecimiento hasta ese momento que experimentaron sus economías, con índices muy superiores a

periodos anteriores, no sólo no se había solucionado en la década de los sesenta, sino que seguía siendo uno de los principales obstáculos para que se pudieran cumplir los planes diseñados para avanzar en el proceso de integración.

2.3. El problema regional en la Europa de los Nueve.

La brecha socioeconómica entre las regiones más favorecidas y las menos se amplió como consecuencia de la primera ampliación de la CEE a nueve miembros. Es cierto que éste no fue el único factor, y quizá tampoco el más importante, que incidió de modo importante en este hecho, pero sí que será el primero a analizar a la hora de explicar el porqué de la importancia de este problema en las decisiones de las instituciones comunitarias y en la marcha del proceso de integración.

En el inicio de la década de los setenta, algo más de una década después desde la primera petición oficial de adhesión del gobierno británico a la CEE, y tras superar el obstáculo que en forma de veto a esta adhesión expresó el gobierno francés de De Gaulle, el Reino Unido, ya con el viejo general fuera de la Presidencia de la República de Francia, junto a Dinamarca e Irlanda, pasaron a ser miembros de la CEE de pleno derecho a partir del 1 de enero de 1973. La primera petición formal del Reino Unido para formar parte de la CEE tuvo lugar por primera vez en el año de 1962, y la negativa del gobierno francés a que esta adhesión se llevara a cabo supuso que el presidente De Gaulle tuviera no pocos encontronazos con diferentes personalidades europeístas. P.H. Spaak (1899-1972), W. Halstein (1901-1982), J. Monnet (1888-1979) y otros, afirmaron no pocas veces su interés en que el Reino Unido se uniera a la CEE, como una forma de que el proyecto común se consolidara y siguiera hacia delante.

El hecho de que naciera la Europa de los Nueve, y de que con ella se agravó el problema de la disparidad regional en el seno de la CEE, marcó una nueva etapa en este

proceso. Por simple análisis estadístico, la incorporación de zonas como el SE del Reino Unido y Dinamarca elevó el techo que se identificaba a las regiones más favorecidas, ya que éstas, gozaban de un elevado nivel de vida y disfrutaban de unos recursos socioeconómicos muy elevados. Eran regiones que tenían unos índices de desarrollo por encima de la media de la Europa de los Seis en ese momento. Además, por otro lado, la incorporación de Irlanda como uno de los miembros de la Europa de los Nueve, también supuso un agravamiento del problema, pues también se rompió el límite por debajo en cuanto a las regiones menos favorecidas. Por primera vez, en la historia de la CEE, entró a formar parte de esta institución un país catalogado como pobre. Un país que contaba en ese momento con un nivel de desarrollo no sólo inferior a la media europea, sino que aportaba las regiones más deprimidas a la Europa de los Nueve. Sin duda, la incorporación de Irlanda, estaba relacionada con la relación de su economía con la del Reino Unido, lo que hacía que fuera muy difícil explicar la adhesión de un sin otro. Esto unido al interés de las instituciones de la CEE porque el Reino Unido pasara a formar parte de esta empresa que era la integración europea.

Este hecho fue constatado en los diferentes discursos que, en el contexto de la firma de los Tratados de adhesión de Dinamarca, Irlanda, Reino Unido y Noruega, tuvieron lugar en marzo de 1972. En ese acto solemne, el entonces Ministro de AA EE irlandés, el Sr. P. J. Hillery, tomó la palabra en nombre de la delegación irlandesa, y en su discurso hizo mención, de modo explícito, a los problemas que en el seno de la CEE ampliada podría causar el hecho de que Irlanda, tanto por su situación periférica con respecto al resto de los países miembros como, principalmente, por el hecho de ser un país con unos niveles de desarrollo sensiblemente inferiores a los del resto de sus nuevos socios. Lo que, en opinión del Ministro irlandés, podría generar una serie de problemas de funcionamiento en las propias instituciones comunitarias y, a la vez,

también podría generar ciertas suspicacias por la adhesión de un país con esos niveles de renta y desarrollo entre los países miembros, lo que influiría en el propio proceso de integración. Por eso, para poder superar este desequilibrio y para que sus esfuerzos se vean complementados, el Ministro Hillery, reclamó la puesta inmediata en funcionamiento de una política regional comunitaria a nivel global⁹⁹, de la que vería beneficiada la propia Irlanda, pero también el resto de las regiones menos favorecidas de la nueva Europa de los Nueve. Porque era necesario plantear soluciones a este problema, pues en las propias actas relativas a este acto quedó constancia en varios de sus artículos de las “dificultades que se puedan traducir en la alteración grave de una situación económica regional”¹⁰⁰, para lo que por tanto se estimó conveniente que los diferentes Estados miembros puedan adoptar las medidas de salvaguarda que consideraran oportunas, con el fin de reequilibrar la situación y que el sector económico en peligro pueda volver a ser competente en el marco del Mercado Común. Una solución que también quedó plasmada en las propias actas del evento¹⁰¹.

Por otro lado, también en el articulado del Tratado de Adhesión de Dinamarca, Irlanda y el Reino Unido, se hizo mención a los regímenes generales de ayudas que con finalidad regional¹⁰², elaborados y desarrollados en base a lo estipulado en los artículos 92 y 94 del Tratado de la CEE, habían establecido de modo general los países miembros, así como también hizo mención a los contenidos de la Comunicación que sobre política regional a nivel de la Comunidad elaboró la Comisión el 23 de junio de 1971. Un documento en el que la idea de las regiones como espacio económico

⁹⁹ Actas relativas a la Adhesión de Dinamarca, Irlanda, Noruega y Reino Unido a Las Comunidades Europeas. Marzo de 1972. Edición especial Texto íntegro. *D. O. de las Comunidades Europeas*, nº L 73, 27-03-1972.

¹⁰⁰ *Tratado de Adhesión a las Comunidades Europeas de Dinamarca, Irlanda, Noruega y el Reino Unido*, Art. 135.1.

¹⁰¹ *Op cit.* *D. O. de las Comunidades Europeas*, nº L 73, 27-03-1972.

¹⁰² *Tratado de Adhesión a las Comunidades Europeas de Dinamarca, Irlanda, Noruega y el Reino Unido*, Artículo 154.

delimitado a la que hacíamos mención anteriormente seguía siendo la base principal sobre la que caracterizar a las regiones. No en vano, en este documento, cuando se hablaba de “las ayudas estatales que prestan los países miembros”¹⁰³ se resalta que estas estaban destinadas a las diferentes regiones económicas, resaltando que los objetivos de estas ayudas serían los mismos que ya quedaron señalados anteriormente en el Tratado de Roma, es decir, la mejora del nivel de vida de los ciudadanos, la mejora del empleo y el desarrollo de determinadas actividades o regiones económicas¹⁰⁴. Como vemos el problema regional era un problema importante para las instituciones comunitarias, pero también era un problema que fue tratado de forma particular por cada país miembro y en su propio marco legislativo y administrativo.

Por otro lado, el hecho de que un país como Irlanda pasara a formar parte de la Europa de los Nueve para el resto de los países de Europa occidental. En ese momento, en el que la CEE pasó de ser la Europa de los Seis a ser la Europa de los Nueve, con esta adhesión se vio un cambio en la tendencia política que las instituciones comunitarias habían seguido hasta ese momento. El hecho de que un país de los más atrasados económicamente de Europa entrara a formar parte del club selecto que hasta ese momento fue la CEE, sirvió de ejemplo al resto de los países del continente para que solicitaran su adhesión. Los niveles de desarrollo de Irlanda, en ese momento, eran de los más bajos de Europa, y aunque económicamente esta adhesión podía ser discutible a la hora de mostrar los beneficios que pudiera aportar a los Nueve, era impensable, como he dicho antes, que la adhesión del Reino Unido no se viera complementada con la del país del trébol. Las relaciones económicas y comerciales entre Irlanda y el Reino Unido eran muy estrechas. No fueron pocos los especialistas que ya resaltaron en su momento, como también luego después, una vez producida la adhesión, que si la adhesión del

¹⁰³ *Ibidem.*

¹⁰⁴ *Ibidem*

Reino Unido a la CEE se convertía en una realidad, sería muy difícil que no se produjera la adhesión de Irlanda al proceso de integración, por esos lazos económicos tan estrechos entre ambos países.

Lo cierto es que la adhesión del Reino Unido a la CEE fue un hecho buscado por parte del gobierno británico desde el inicio de la década de los años sesenta, pero también era una opción que desde esas mismas fechas barajaban muchos de los socios de los Seis, que veían en la adhesión del Reino Unido un paso adelante en la consolidación del proyecto de integración económica que se pretendía alcanzar a través del desarrollo de la CEE, y en la futura integración política que se tenía en mente. Por lo que, como se puede apreciar en este sentido, una vez más, la política se impuso a la economía, y en la adhesión de Irlanda, esto, también tuvo mucho que ver.

Además la integración de Irlanda en la Europa de los Nueve también tuvo otras lecturas. La CEE marcó la senda a seguir para su propia futura ampliación al resto de los países democráticos europeos. El hecho de que la CEE no apareciera a los ojos del resto de posibles candidatos como un club selecto del que sólo pudiera formar parte la élite económica del continente sería un paso adelante en el proceso de integración hacia la formación de los Estados Unidos de Europa que habían planeado desde un primer momento los iniciadores del proceso. Era necesario para alcanzar la integración política del continente que al menos pudieran pensar en formar parte de esta empresa común todo país que defendiera los ideales políticos, defensa de la libertad, la justicia, el Estado de Derecho, etc, y valores cívicos sobre los que ideológicamente se fundamentó la existencia de la CEE.

También hay que destacar que en ese momento la adhesión de los tres nuevos miembros a la CEE puso de manifiesto la verdadera dimensión que el problema regional estaba adquiriendo en ese momento. El discurso del Ministro P. J. Hillery y de los

problemas que en este ámbito él planteaba tuvo una contestación bastante clarificadora en la respuesta del Sr. Aldo Moro, Ministro de AAEE de Italia y también representante de la Delegación de la CEE como consecuencia de la presidencia de Italia en el Consejo en ese momento. Lo que principalmente resaltó en su discurso Aldo Moro fue que el problema de disparidad económica regional no era un problema nuevo que aparecía en el seno de la Comunidad por el hecho de que se produjera la incorporación de Irlanda al proceso de integración europea. El problema ya existía en el seno de la Europa de los Seis, y para poner una solución al respecto A. Moro resaltó la nueva inyección de fondos que había recibido el Fondo Social Europeo a la altura del inicio de la década de los años setenta y el que el BEI había ampliado su actividad y su capacidad para financiar proyectos que tuvieran una finalidad decididamente regional. También resaltó que las ayudas concedidas por los Estados miembros en materia de desgravación fiscal estaban incluidas en las normas previstas por los artículos 92 y 94 del Tratado de Roma. Todo ello sería, según A. Moro, el inicio del intenso programa de políticas destinadas a solucionar el problema que en este sentido serían abordadas por las diferentes instituciones de la CEE en las fechas siguientes.

Efectivamente, en los años anteriores ya se planteó en el seno de la CEE la creación de una moneda única como principal objetivo de la institución en ese momento, ya que se había llevado a cabo en los años anteriores el desarme arancelario entre los socios y el mercado único había comenzado a funcionar. El Plan Barre I, el Plan Barre II, el Informe de la Comisión al Consejo de 1970¹⁰⁵ o el informe Werner abogaban por la creación de una unión monetaria y económica en la Europa de los Nueve, y para que esto se pudiera llevar a cabo se pedía una solución al problema regional de la Europa de

¹⁰⁵ “Comunicación de la Comisión al Consejo con relación a la elaboración de un plan por etapas hacía una unión económica y monetaria” 4-3-1970, en R. Pérez Bustamante y J. Wrana, *La unión económica y monetaria en Europa*, Madrid, Dykinson, 1999.

los Nueve para que esto no fuera un foco de inflación que pudiera dar al traste con el proyecto. Como afirmó A. Moro era necesario poner en marcha un programa de reformas para poder avanzar en el proceso de integración y del carácter general que en ese momento este tipo de problemas estaban adquiriendo en todos los países miembros. Pues, en ese momento, en el que se firmaba el Tratado de adhesión de Dinamarca, Reino Unido e Irlanda, en el que el ministro A. Moro expresó claramente el hecho de que, más allá del nivel a que se desarrollaban éstos, los problemas estructurales y regionales que en ese momento sufría Irlanda no eran problemas que no sufrieran ya los países comunitarios. Pero es que lo verdaderamente grave de la situación era que en ese momento el Ministro A. Moro ya avisó de que el problema de disparidad regional que se desarrollaba en ese momento en el seno de los países miembros, era un problema con la suficiente magnitud como para que por sí sólo pudiera poner en peligro el principal objetivo de la CEE en ese momento, la unión económica y monetaria. Cuyo calendario ya se había puesto en marcha desde un año antes tras la elaboración del Plan Werner. Algo que más tarde analizaré con más detenimiento.

De este modo, sólo siete meses más tarde de la firma de este Tratado de adhesión, por la que nacería la Europa de los 9, y con motivo de la Conferencia celebrada en París, entre los días 19 al 21 de octubre de 1972, se produjo un cambio importante en el desarrollo político de la Comunidad. Allí los propios Jefes de Estado o de Gobierno mostraron su firme voluntad de poner remedio a este y otros problemas a través de la puesta en marcha de políticas propias. En la declaración final, el Consejo afirmó estar dispuesto a reforzar las instituciones comunitarias “estableciendo una Unión económica y monetaria, prueba de estabilidad y de crecimiento, cimienta de su solidaridad y base

indispensable del progreso social, poniendo remedio a las disparidades regionales”¹⁰⁶. Pero es que lo expresado en esta Declaración iba mucho más allá en ese sentido, pues en otro punto del documento, los Jefes de Estado o gobierno se hicieron eco del grave problema que, entre otros, suponía el hecho de que los ciudadanos de ciertas regiones de la Comunidad disfrutaran de unos niveles de bienestar, desarrollo económico y social muy superiores a los que disfrutaban los ciudadanos de las regiones menos prósperas. Lo que para los líderes europeístas era una carga para el buen desarrollo de la Comunidad y el éxito de sus políticas. Sobre todo en lo concerniente a la unión económica y monetaria, cuyo calendario para su creación había comenzado sólo poco tiempo antes y del que luego hablaré de forma más específica. Por eso en la Declaración invitaron a la Comisión “a hacer un informe sobre los problemas que de ámbito regional se la plantean a la Comunidad ampliada y con sus proposiciones de solución”¹⁰⁷. Además, también el Consejo dejó claro en este documento su intención de coordinar las políticas regionales de las instituciones comunitarias, a las que instó, como una de sus primeras soluciones viables en este sentido sería la creación de un Fondo de Desarrollo Regional, que en su opinión debiera de ponerse en funcionamiento antes del 31 de diciembre de 1973¹⁰⁸.

Lo cierto es que el programa diseñado por el Consejo en lo que a las fechas se refiere no se cumplió. Es más, pese al hecho de que en la Declaración final de la Conferencia de Copenhague, que tuvo lugar entre los días 14 y 15 de diciembre de 1973, los Jefes de Estado o de Gobierno volvieron a reiterar que en su opinión la creación de un fondo de desarrollo regional debiera de haber sido una realidad vigente antes del 1 de enero de 1974, por lo que, conscientes del retraso que estaban

¹⁰⁶ Declaración final de la Conferencia de Jefes de Estado o gobierno de la CEE, París, 19-21 de octubre de 1972. En Rogelio Pérez Bustamante y Ana Palacio, *Los Consejos Europeos*, Madrid, MAP. 1998.

¹⁰⁷ *Ibidem*.

¹⁰⁸ *Ibidem*.

acumulando, estimaron oportuno, o al menos recomendaron, que los Ministros de AA EE de los países miembros elaboraran “un Trabajo para que en el próximo Congreso se tomen las decisiones necesarias con respecto al volumen y reparto del fondo, así como los criterios que rijan sus operaciones”¹⁰⁹. Un fondo de ayuda regional que se pondría en marcha poco tiempo después, aunque o en los plazos que se habían dictado en las Conferencias de Jefes de Estado y de Gobierno de París y Copenhague.

2.4. El problema regional y el camino hacia la unión monetaria.

La creación de un fondo regional no fue la única medida tomada dentro de las instituciones de la CEE, sino que esta medida fue una parte importante de la creación de una política regional comunitaria propia y que se puso en marcha desde este instante desde el seno de las instituciones de las Comunidades Europeas.

Un poco antes, el 1 de enero de 1973 fecha en que oficialmente se produjo la ampliación de la CEE, por la que la CEE pasó a tener nueve miembros, ya se identificó como uno de los problemas más importantes a los que se debía hacer frente el de la disparidad regional. Con la ampliación de la CEE y el interés en crear una unión económica y monetaria para todos los países miembros, indudablemente este era un problema que requirió la atención tanto de la CEE como de los gobiernos de los socios, a la hora de plantear soluciones.

En el plano de la CEE, como ya he dicho, la creación de un fondo común de desarrollo regional fue sólo una parte de las soluciones que se plantearon. Desde el plano institucional también se tomaron medidas para desarrollar una política regional propia. Así, como consecuencia de la ampliación y según se estipuló en la decisión del

¹⁰⁹ Declaración final de la Conferencia de Jefes de Estado o gobierno de la CEE, Copenhague 14-15 de diciembre de 1973. En Rogelio Pérez Bustamante y Ana Palacio, *Los Consejos Europeos*, Madrid, MAP. 1998.

Consejo del 1 de enero de 1973, que a su vez se basaba en el artículo 10 del tratado de Bruselas¹¹⁰, la Comisión europea pasó a estar formada por 13 miembros más su Presidente, de entre los que destacaba la creación de la figura de un nuevo Comisario encargado de la Política Regional, cuyo cargo recayó por primera vez en la figura del Sr. Thompson. Otra muestra de que las instituciones comunitarias habían ya declarado como “oficial” el problema de la disparidad regional fue el hecho de que, sólo un poco más tarde y por la misma razón de la ampliación, el Parlamento europeo vio aumentado su número a 198 miembros, pero es que esta institución como trabajaba antes, tal y como lo hace hoy, por medio de comisiones parlamentarias, es de destacar el que para el hecho que nos ocupa fue, en su sesión constitutiva del 13 de marzo de 1973, en la que a parte de confirmar los cargos de Presidente y Vicepresidentes de la Asamblea, se produjo la creación de estas comisiones parlamentarias de trabajo, que a partir de ese momento pasaron a incrementar su número hasta 12, y entre ellas se formaron algunas nuevas, como fue el caso la Comisión destinada a la política regional y de transportes. De este modo, aparte de declarar la oficialidad del problema a la que antes mencionaba, de hecho, también se estaba dando oficialidad a la idea, que ya se vino manejando desde algún tiempo atrás, de que el hecho de que el desarrollo desigual de unas regiones de los países miembros con respecto a otras podían solucionarse, o al menos paliarse en parte, mediante el desarrollo de una buena red de comunicaciones viarias. Con el desarrollo de un mercado único, en el que los factores de producción estuvieran liberalizados, la lógica del desarrollo establecería que a través de una buena conectividad interregional estos factores podrían trasladarse de las zonas más ricas a las más pobres, con lo que el se generarían las condiciones necesarias para que aumentase su nivel de desarrollo. Se trató así de llevar a la práctica el hecho de que la región, tomada como medida a escala

¹¹⁰ Diario Oficial de las Comunidades Europeas, nº L 2 de 1 de enero de 1973, p 28.

de los problemas que en su territorio se desarrollaban, también podía tomarse como espacio de irradiación de soluciones. Unas soluciones a los problemas de desarrollo económico y las mejores condiciones de vida puedan difundirse por medio de esta red de comunicaciones desde las zonas más a las menos favorecidas. En este sentido desde las instituciones comunitarias se estaba trabajando desde algunos años antes en poner remedio a este problema.

El 26 de octubre de 1970, por ejemplo, se produjo un acuerdo en el seno del Consejo europeo, acerca de los principios y procedimientos para llevar a cabo la acción comunitaria en el campo de la política regional. Ya me he referido antes a algunas de las diferentes alusiones que en este sentido se encontraban en la década de los sesenta en algunos números del Diario Oficial de las Comunidades. Pero es necesario resaltar que fue a partir del año 1968 cuando la situación experimentó un gran cambio en lo que a la política regional comunitaria se refiere, ya lo que anteriormente fueron alusiones en la documentación pero muy poca elaboración de una política propia comenzó a ser una realidad a partir de ese momento. La formación de un Mercado común era ya una realidad. El desarme arancelario entre todos los países miembros se había producido el 1 de julio de 1968, dieciocho meses antes de lo previsto, y una vez conseguido este objetivo, la Comunidad se planteó nuevos objetivos. Unos nuevos objetivos que marcaron la actividad política e institucional de la Comunidad en la década de los sesenta.

Por una parte, sólo un poco después de que las instituciones comunitarias comenzaran a desarrollar una serie de políticas propias estableciendo la fijación de precios para los productos básicos en el terreno agrícola, el gobierno británico del laborista de Harold Wilson, concretamente el 10 de mayo de 1967, volvió a hacer pública la demanda británica de su interés en que se abriera un periodo de negociaciones

para la futura adhesión del Reino Unido en las Comunidades Europeas. Una proposición que tropezó, por segunda vez, tal y como ya ocurriera en 1961, con el veto francés de De Gaulle, pese a que la Comisión emitió un dictamen favorable en este sentido. Ya en 1961, en París, los Jefes de Estado y de Gobierno manifestaron su voluntad de incrementar sus relaciones de intercambios con el resto de los países europeos y en especial con el Reino Unido¹¹¹, como una forma de atraer a este país a las Comunidades. Esta misma idea subyacía, sólo un año más tarde, en el llamado informe “Birkelback”, presentado a la Asamblea europea el 15 de enero de 1962, donde se resaltó el carácter abierto del proceso de integración europea, y donde también se puso de manifiesto las condiciones para la adhesión de nuevos miembros, así como los derechos y obligaciones de éstos, que no eran sino los mismos que los del resto de los países asociados, que los países aspirantes deberían cumplir. Tal vez, una de las cosas más curiosas de este informe fuera el hecho de que en el mismo se resaltara el hecho de que la CECA no tenía marcado ningún camino prefijado para la futura adhesión de terceros países a este organismo, pero si es necesario destacar que la CECA ya firmó un acuerdo de asociación con el Reino Unido en 1954. Como también se recordó que, en ese momento, sí estaba señalado el modo y manera en que se podría llevar a cabo una adhesión de un nuevo miembro en el seno de las Comunidades europeas¹¹², lo que era una alusión implícita a que el Reino Unido siguiera los cauces necesarios para pedir su adhesión a la CEE.

Lo cierto era que para el Reino Unido el único obstáculo para su adhesión era el De Gaulle, ya que el Presidente de la República francesa opinaba él que sería poco menos que un agente de los EEUU en el seno de las instituciones comunitarias, lo que unido a

¹¹¹ Declaración final de la Conferencia de Jefes de Estado o de Gobierno de los países de la CEE, París, 10 y 11 de febrero de 1961.

¹¹² Art. 237 y 338 del Tratado de la CEE.

su preocupación por que era consciente de la brecha tecnológica y de desarrollo que se había abierto entre Europa occidental y los EEUU, por lo que en repetidas ocasiones manifestó su veto a su total escepticismo, en forma de veto, con respecto a que el Reino Unido pudiera ser parte del proyecto de integración europea.

Por esas mismas fechas, W. Hallstein (1901-1982), que muy poco tiempo antes sustituyó a E. Faure (1908-1998) en la presidencia del Movimiento Europeo y que hasta 1967 había presidido la Comisión Europea, puso de manifiesto, en el discurso de aceptación de este nuevo cargo, en enero de 1968, que era necesario avanzar en la “integración progresiva que vive la Comunidad, para que en el absoluto respeto de los Tratados, esta Comunidad no quede limitada a una unión aduanera sino que la unidad política se convierta en un hecho”. Sobre esta misma idea se creó el llamado “Memorándum Benelux” sobre la política europea. Un documento elaborado respectivamente por los tres Ministros de AA EE de Bélgica, Holanda y Luxemburgo, y que lo dieron a conocer el 15 de enero de 1968, y donde ya se resaltaba la idea de que llevar a cabo una ampliación de miembros en el seno de la Comunidad, como la solución para consolidar el trabajo de las instituciones comunitarias, desarrollando una labor más intensa y, de este modo, se pudiera salir de ese periodo de *impasse* de los años anteriores. Éstos eran los dos objetivos con los que guardaban una relación directa.

El documento fue aprobado por los países candidatos a formar parte de las Comunidades Europeas y sirvió de guía en el futuro cuando se iniciaron las negociaciones de adhesión, un hecho que formalmente tuvo lugar el 30 de julio de 1970 en Luxemburgo. También en febrero de 1968, el gobierno italiano, presentó un documento acerca de la unidad de Europa, con lo que se puede decir que ese era la principal preocupación que en ese momento tenían los líderes políticos de la Comunidad. En ese primer semestre, Francia asumió la presidencia del Consejo, y el

Presidente De Gaulle (1890-1970) se convirtió en el principal obstáculo a la ampliación de la CEE. El presidente francés estaba particularmente en contra de que el Reino Unido pasara a formar parte de este proyecto, y de nada sirvieron el informe favorable de la Comisión y el resto de los documentos favorables, así como la declaración de W. Hallstein (1901-1982) para que se produjera un cambio del gobierno francés en este sentido. De hecho, todos estos informes favorables y declaraciones fueron un guiño de instituciones y líderes políticos a la presidencia francesa a la reflexión acerca de este asunto.

La unión política de los miembros de las Comunidades Europeas era el objetivo que tenían en mente los creadores de los proyectos políticos que fueron la CECA y la CEE, y esto era, en su opinión, un objetivo que se podría lograr más fácilmente con la adhesión del Reino Unido, porque la mayoría de los socios comunitarios, en realidad todos salvo Francia, veían una relación directa entre la profundización de los lazos comunes entre los socios comunitarios, lo que equivaldría a un paso adelante a favor de la consolidación del funcionamiento de las instituciones comunitarias y la adhesión de nuevos socios al proceso de integración europea que se estaba desarrollando a través de la CEE.

El 15 de junio de 1969, después de la dimisión de De Gaulle, G. Pompidou (1911-1974) fue elegido nuevo Presidente de la República francesa. Pese a que el nuevo Presidente procedía del Partido de De Gaulle, la desaparición del veto francés a la futura adhesión del Reino Unido a las Comunidades Europeas. Un hecho que el Presidente francés hiciera público en la Conferencia de La Haya, celebrada los días 1 y 2 de diciembre de 1969, para conmemorar la Conferencia que en ese mismo lugar se llevó a cabo 20 años antes y que fue uno de los primeros hitos históricos destacados del proceso de construcción europea tras la II Guerra Mundial. Tras el periodo de crisis que habían

sufrido en las instituciones de la CEE con motivo de la negociación de los reglamentos en materia de política agrícola, fue aquí, en La Haya y en 1969, donde se quiso, una vez solucionados los problemas que generaron este *impasse* institucional, relanzar el proceso de integración europeo. Con lo que esta Conferencia no sólo tuvo una gran importancia por los acuerdos allí alcanzados, sino que hay que destacar que, dado el carácter simbólico del lugar, ya había una fuerte predisposición para que la Conferencia fuera un rotundo éxito.

Así, en el comunicado final de la Conferencia de La Haya de 1969, donde quedaron reflejados temas tan importantes como la nueva forma de financiación de las Comunidades y la voluntad de aprobar los reglamentos agrícolas acordados en ese mismo año, los Jefes de Estado o de Gobierno solicitaron información a los Ministros de AA EE de los Seis sobre el mejor camino que se debía seguir con vistas a la futura integración política de los países miembros, a la vez que se recalcó de forma explícita que éste era el principal objetivo de las Comunidades europeas. La ampliación de la CEE era un objetivo que se tenía previsto desde el momento en que se creó la institución, pero en particular, la adhesión del Reino Unido se había convertido en un objetivo casi prioritario para algunos destacados europeístas. Por este motivo, un Comité de Directores de Asuntos Políticos de los Ministros de AA EE de los Seis, presidido por el político belga E. Davignon (1932-), fue el encargado de elaborar un informe que debía servir de base para el debate en el seno del Consejo europeo en lo que se refería a la unificación política de los países miembros. El 1^{er} Informe Davignon fue presentado al Consejo el 20 de octubre de 1970, aunque no fue asumido por éste hasta el 27 de octubre de ese mismo año, tras ser discutido en la sesión plenaria del Parlamento Europeo. Como el momento no fue precisamente el adecuado y la coyuntura histórica tampoco fue la propicia para acometer esa empresa, el Informe Davignon II

fue presentado en julio de 1976 al Consejo, aunque tampoco tuvieron mucho éxito sus propuestas.

Volviendo un poco atrás en el tiempo, el 1 de julio de 1968 se hizo realidad el desarme arancelario entre los países miembros¹¹³. El Mercado común, al menos en lo que refería a la eliminación de las aduanas entre los países miembros y al establecimiento de una tarifa exterior común, se convirtió en una realidad, lo que se logró 18 meses antes de lo previsto. Estaba previsto que el espacio de la CEE se convirtiera en una zona de libre tránsito de mercancías, de capitales y de personas. En principio, el principal objetivo que se había perseguido desde la creación ya se había conseguido, con lo que a partir de ese momento, las instituciones comunitarias se replantaron su actuación hacia otros objetivos.

La ampliación de la Comunidad, en este caso, como forma de fortalecer sus propias instituciones, lo que sería un paso previo para poder alcanzar el principal objetivo que se planteó desde un principio, la creación de una Europa unida. Pero como en todo proceso, surgieron algunos problemas añadidos como consecuencia de la ampliación, y uno de ellos, en particular, fue el problema regional que ya estaba presente en el seno de la Europa de los Seis y que se agravó con la creación de la Europa de los Nueve.

El principal objetivo de la CEE una vez logrado el desarme arancelario y la puesta en funcionamiento del Mercado Común, fue la creación de la unión económica y monetaria. Con esta meta siempre en mente y una vez puesto en marcha del Mercado Común, desde la CEE se intentó acometer otro gran objetivo parcial con el que seguir el proceso de integración, y lo hizo a través del desarrollo de su política, como también con la adhesión de nuevos miembros que consolidaron el camino ya andado. Me refiero

¹¹³ El 1 de enero de 1959 se estableció que entrara en vigor una reducción arancelaria del 15% entre los países miembros. En 1967, esta reducción ya era del 85% que en el año siguiente se suprimieron por completo las barreras aduaneras entre los países miembros de la CEE.

al intento de unión económica y monetaria que se acometió a raíz del intento de la puesta en funcionamiento de los postulados recogidos desde que se hizo público el “Plan Barre I”, en el que ya se habló de crear una unidad de cuanta europea y el desarrollo de una política económica común, y que luego se harían más concretas en el “Plan Werner”.

2.5. La UME como nuevo objetivo en el proceso de integración.

El 6 de marzo de 1970, la misma fecha en que se encargó a E. Davignon (1932-) el ya citado informe con motivo del intento de profundizar en la unión política de los países miembros, también se encargó a un Comité de expertos en el terreno económico la elaboración de otro informe con vistas a la creación de una Unión Económica y Monetaria. Este grupo de expertos fue presidido por Pierre Werner. Cuando el Consejo hizo público este informe, el 8 de octubre de 1970, se manifestó la firme voluntad del Consejo de ampliar el número de socios en la CEE, que cualitativamente era muy importante por la futura adhesión del Reino Unido, como también manifestó la voluntad de seguir avanzando en las solidaridades de hecho entre los diferentes socios comunitarios.

Como se puede deducir. La unión económica y monetaria, así como la ampliación de la CEE eran los principales objetivos en 1970 para la CEE. El primero porque se estaba viviendo un momento de turbulencias económicas y monetarias a nivel mundial, y el alcanzar este objetivo, supondría dar una mayor estabilidad al territorio de la CEE. Además, por otro lado, la adhesión del Reino Unido también se pensó que ayudaría en este sentido. Como se puede ver, la política y la economía estaban íntimamente ligadas, ya que las políticas económicas no sólo tenían una repercusión importante en los ciudadanos en cuanto al terreno económico, sino también se tomaban como un

instrumento político de promoción de la institución y de su importancia en el marco internacional. Además, la unión económica y monetaria era un proyecto que estaba en consonancia con la actuación de las Comunidades Europeas desde su formación, el intento de conseguir un objetivo parcial, como antes lo había sido la creación del Mercado Común, en pos de un mayor acercamiento al objetivo final, la unión política, y una vez creado el Mercado único, este paso era coherente con la idea de fortalecer los lazos entre los socios.

En el texto del informe redactado por un comité de especialistas presidido por P. Werner (1913-2002) y que se presentó a la Comisión, se marcó una serie de etapas en la que en cada una de ellas se irían alcanzando una serie de objetivos parciales para en último término lograr la Unión Monetaria Europea (UME), que se fundamentaría en lograr la integración de las economías de los países miembros y el establecimiento de la moneda única comunitaria. El informe fue presentado a los miembros del Consejo europeo el 8 de octubre de 1970.

Sin duda, ambos objetivos estaban relacionados, y los dos se convirtieron en los dos polos de actuación de las instituciones de la CEE en los años posteriores. Esto fue así porque buena parte del europeísmo militante lo vio como el siguiente paso a dar en el proceso de integración. La meta era la unión política, y la ampliación de la CEE y la creación de una unión económica y monetaria tras la creación del Mercado Común, eran los pasos previos al objetivo final. En muchos de sus testimonios de la época, los protagonistas del proceso de integración, como los de J. Monnet¹¹⁴ (1888-1979), W. Hallstein (1901-1982)¹¹⁵, así como otros líderes del europeísmo, ya dejaron constancia de que era ésta la secuencia por la que se debía seguir para avanzar y consolidar el

¹¹⁴ Jean Monnet, *op cit*, 2010.

¹¹⁵ Walter Hallstein, *op cit*, 1971.

proceso de integración, cuya línea de actuación se podía sintetizar en ya se creó la unión aduanera, luego sería la unión monetaria y económica y, por último, la unión política¹¹⁶.

Por lo tanto, tras la creación del Mercado Común, era lógico que la obra que era el proceso de integración europeo avanzara hacia el siguiente acto, como así sucedió. Lo que fue una forma de consolidar y de crear esas solidaridades de hecho a las que tanto se refirió J. Monnet (1888-1979). Porque la creación de la UME sería para el proceso un paso adelante en este sentido. W. Hallstein (1901-1982) lo explicó claramente en sus memorias acerca de su trabajo en las instituciones comunitarias durante los primeros años del proceso de integración. Él, veía en la creación de la UME la continuación del desarrollo lógico del proceso de integración, puesto que una vez establecidos los precios de los productos básicos en materia agrícola para todos los países miembros. Un hecho que se había producido con anterioridad, en el año 1967, y que junto a la puesta en marcha del “Plan Mansholt”¹¹⁷ el año siguiente, dónde se fijaron las pautas a seguir para la Política Agrícola Común (PAC), y la aprobación de los reglamentos de financiación agrícola comunitaria, en 1970, supuso que la simple devaluación o apreciación de las monedas de los países miembros influyera en el Mercado Común agrícola, ya que estos mismos productos agrícolas comunitarios tenían sus precios establecidos de ante mano y, además, establecidos con una paridad fija con respecto al precio del oro. Esto vinculó directamente a cada una de las monedas de los países miembros con el dólar norteamericano, en un momento en el que se mantenía la relación de paridad que se estableció en la Conferencia de Bretton Woods de 1944 entre la moneda norteamericana y el oro, que era la base de todo el sistema monetario internacional. Lo que hacía a estos productos agrícolas y a las monedas nacionales de

¹¹⁶ *Ibidem*, pp 113.

¹¹⁷ En 1968 la Comisión europea publicó el *Memorandum para la Reforma de la PAC*. Fue llamado también “*Plan Mansholt*”, porque fue realizado por el entonces vicepresidente de la Comisión y encargado de los asuntos agrícolas de la Comunidad, el Comisario holandés Sicco L. Mansholt.

los países miembros unos productos muy atractivos para llevar a cabo sobre ellos ataques especulativos en los mercados financieros internacionales. Esto convirtió a las monedas de los países miembros en muy sensibles a las fluctuaciones monetarias y en elementos muy apetecibles a los ataques especulativos en los mercados internacionales. Un hecho que ya, de por sí, era una fuente potencial de inflación e inestabilidad monetaria para todas las economías de los países miembros. Un problema del se pensó que se podría salvaguardar a las economías de los países miembros con la creación de la moneda única¹¹⁸.

El intento de la creación de la UME llevó aparejada una serie de nuevos cambios. Pero éstos ya se venían produciendo desde algún tiempo atrás, y las instituciones comunitarias se vieron muy afectadas en su funcionamiento. Para empezar, el 21 de abril de 1970, se inició una nueva forma de financiación propia para la propia CEE. A partir de ese momento, la CEE pasó a financiarse a través de sus propios recursos. Con el establecimiento de la unión aduanera, la fijación de la Tarifa Exterior Común (TEC) y la creación del Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA), las instituciones comunitarias abandonaron la financiación vigente hasta ese momento, en base a las aportaciones de los países miembros de la CEE. Así la CEE no sólo se generó los recursos suficientes como para poder autofinanciarse, sino que también ganó en independencia en el proceso de la toma de decisiones y en el desarrollo de sus propias políticas con respecto a éstos. Un punto sobre el que se venía discutiendo en las propias instituciones comunitarias desde 1965, desde el mismo momento en que comenzaron a mostrarse ciertas reticencias entre los socios con respecto a algunos asuntos. Como, principalmente, fueron la posible adhesión del Reino Unido y el establecimiento de las bases sobre las que desarrollar Mercado Común agrícola. Dos asuntos políticos de primer orden y sobre

¹¹⁸ Walter Hallstein, op cit, 1971, pp. 58 y ss.

los que la CEE, con una financiación propia, podría adquirir una mayor independencia con respecto a los países miembros. Al poder salvaguardarse mejor del juego político que entre ellos se pudiera desarrollar, y sin que por ello se vieran afectados los intereses propios de la Comunidad. Aparte de todo, no se puede olvidar, que la idea de los “Padres de Europa” era crear los Estados Unidos de Europa, o un organismo que agrupara a los países de Europa en una Federación de Estados, y éste fue el camino que se trazó para alcanzar este objetivo.

Antes de que la Comisión presentara el informe Werner al Consejo, ya se hicieron públicas algunas de sus conclusiones más importantes. Además, el mismo día en que presentó el informe, el propio P. Werner (1913-2002) organizó una rueda de prensa donde presentó su plan a seguir para lograr la Unión Monetaria Europea. El objetivo principal del proceso por etapas que trazó en su informe fue la creación de la moneda única. Que debía de ser una realidad para el año 1980. A partir de, según el informe, ir quemando etapas en las que se fueran alcanzando diferentes objetivos parciales. Como eran la creación de un Fondo Europeo de Cooperación Monetaria (FECOM), para la gestión de las reservas a nivel comunitario, la armonización de las políticas económicas de todos los países miembros y la transferencia a la CEE de algunas competencias en estos ámbitos.

Algunos de estos objetivos ya estuvieron presentes en el enunciado del “Plan Barre”. Denominado así por el papel protagonista desempeñado en su elaboración por el Comisario R. Barre (1924-), y que fue presentado por la Comisión en febrero de 1969. En este documento ya se estableció la pretensión de coordinar las políticas económicas de los países miembros, establecer mecanismos de ayuda financiera para los Estados en apuros a causa de desequilibrios internos, la consulta en el seno de la CEE por parte de

un Estado miembro antes de cambiar la paridad de su moneda, así como algunas otras más.

Desde luego la idea de llevar a cabo esta empresa estaba llena de buenas intenciones, pero el informe Werner, en general, en lo que se refiere a la forma, resumaba del mismo realismo político que hasta ese momento caracterizó el proceso de integración europea. Provocado porque el grupo de expertos presidido por Werner fue consciente del punto en que se encontraba el ciclo económico en el espacio comunitario en el inicio de la década de los setenta. Porque a la altura del final de 1970, el periodo de esplendor y de crecimiento económico constante del que disfrutaron los países miembros las dos décadas anteriores, nadie podía asegurar que siguiera siendo la característica principal de las economías nacionales de los países miembros.

La situación de la propia CEE y las de los países miembros, en los inicios de la década de los años setenta, no era tan desahogada como lo habían sido en los años anteriores. Esto se debió a, por un lado, los problemas económicos que desde 1969 se venían manifestando a escala mundial. Las crisis monetarias que se produjeron en ese año afectaron profundamente al marco alemán y al franco francés, lo que dio pie a que los bancos centrales de estos países miembros tuvieran que tomar medidas drásticas con respecto al valor sus monedas. En agosto de ese mismo año, por ejemplo, el franco francés se vio devaluado un 12%, mientras que en octubre de ese mismo año, el banco central alemán, para hacer frente a la creciente inflación de ese momento, revalorizó el marco en un 9'3%. Lo que fueron sólo unas pequeñas muestras de las constantes fluctuaciones a las que se vieron sometidas la práctica totalidad de las monedas de los países miembros. Además, estas constantes fluctuaciones tuvieron consecuencias muy importantes para el proceso de integración. Primero porque éstas eran las dos monedas más fuertes de la Europa de los Seis. Pero es que estas fluctuaciones también afectaron

a los precios de garantía que se fijaron para los productos agrícolas y a todo el mundo financiero en general. Un hecho que ya se había pensado que podía ocurrir en la década de los sesenta y contra el que ya se estaban dibujando soluciones. Aunque éstas, como se ve, llegaron tarde. Porque principalmente estas crisis monetarias eran una muestra de lo que estaba sucediendo en los mercados mundiales. Una grave inestabilidad monetaria que afectó profundamente al sistema de cambios que se había ideado en Bretton Woods, centrado en la paridad entre el dólar USA y el oro, y que era la base del sistema monetario internacional. Un sistema que, ante la imposibilidad de poder superar algunos obstáculos lo suficientemente importantes como para mostrar su incapacidad para ser efectivo, y que fue abandonado definitivamente por el gobierno del Presidente R. Nixon el agosto de 1971. Sólo unos pocos meses después de que, el 22 de marzo de ese mismo año, se produjera el acuerdo definitivo entre los países miembros en Bruselas para poder llevar a cabo la UEM por etapas. Con lo que el plan Werner no sólo fue elaborado en un momento complicado, sino que poco después de ser emitido se cambiaron algunas de las reglas más importantes del juego.

En verdad, en el año de 1969 ya se manifestaron algunas dificultades que hacían difícil pensar que el dólar, debido concretamente su paridad con el oro, pudiera seguir siendo el referente de la economía mundial. Ese año el franco francés pasó por ciertas dificultades, que llevaron a una importante depreciación. La libra esterlina, en este momento en que se estaba discutiendo la adhesión del Reino Unido a la CEE, llevaba pasando por graves apuros desde 1965. Los reajustes monetarios que sufrió la libra esterlina fueron constantes, lo que llevó al gobierno británico separar sus intereses económicos definitivamente de los que con anterioridad había tejido en el ámbito de la

Commonwealth¹¹⁹. Con todo esto, las medidas que se plantearon en el Plan Werner no podían dejar de tener en cuenta esta delicada situación económica y financiera que estaban viviendo los socios comunitarios. Por esta razón, sus directrices más precisas, y que de modo oficial fueron asumidas por el Consejo cuando así lo expresó la propia institución públicamente¹²⁰, sólo estuvieron claramente estipuladas y definidas para hacerlas realidad en una primera etapa. Una primera etapa que estaría finiquitada sólo tres años después del inicio del calendario. El resto de éstas, se agrupó en el informe Werner en un epígrafe llamado “la transición hacia el objetivo final”¹²¹. En el que no estaban claramente definidos los pasos a seguir para lograr la moneda única. Se sabía a dónde se quería llegar, pero no se sabía el cómo acabar el trayecto.

Con todos estos problemas, comenzaron a mostrarse las graves dificultades, hasta ese momento desconocidas, que a partir de ahí tuvieron las instituciones públicas para poder planificar los acontecimientos futuros que en el terreno económico y financiero se podrían suceder a medio o a largo plazo. Se estaba produciendo un cambio sustancial en el contexto mundial, y eso afectó a la capacidad de los gobiernos y de las instituciones públicas de prever el cómo se iban a desarrollar los fenómenos económicos. Fue ese el inicio del fin de la llamada “Edad de Oro”¹²² de la economía mundial, del final de los “Treinta gloriosos”¹²³, del momento en el que el crecimiento económico moderno en los países miembros de la CEE dejó de ser la característica predominante de sus economías tal y como lo había sido con anterioridad. Como consecuencia de la “mayor eficiencia de los recursos productivos: un aumento de su producto unitario debido a la mejor

¹¹⁹ Niall Ferguson, *Empire. The rise and demise of the British world order and the lessons for global power*. New York, Basic Books, 2004, pp 300-301.

¹²⁰ *D.O. de las Comunidades Europeas* n° C 028 de 27-03-1971.

¹²¹ Rapport Werner, *op cit*, p 24.

¹²² Eric J. Hobsbawm, *Historia del Siglo XX. 1914-1991*. Barcelona, Crítica, 1996, pp 229-399. También hay un análisis de este periodo de esplendor en Pierluigi Ciocca, *La economía mundial en el siglo XX. Una síntesis y un debate*. Barcelona, Crítica, 2000, pp 12-20.

¹²³ Jean Fourastie, *Les trente glorieuses ou la révolution invisible de 1946 à 1975*, Paris, A. Fayard, 1979.

calidad de sus recursos, o a los efectos de nuevas modalidades organizativas, o al impacto del progreso técnico, o a estos tres elementos a la vez”¹²⁴, sino que la economía recuperó el sentido de urgencia a la hora de aportar soluciones que había perdido durante estos dos decenios anteriores.

Por otro lado, y esto será tratado de forma más concreta más adelante, también se produjo la reaparición, en algunos casos, y a aparición, en otros, de distintos nacionalismos de carácter étnico. Unos fenómenos sociales, políticos y culturales que no sólo atacaban a algunos de los cimientos sobre los que se asentaban los Estados miembros, sino el espíritu sobre el que se había creado la CEE y el principal *leif motiv* que inspiraba el proceso de integración, la Europa unida. Con lo que si la situación económica era complicada, el hecho de que aparecieran o reaparecieran, según los casos, estos etnonacionalismos era la prueba de que la situación social en los países miembros tampoco era tan estable como lo había sido anteriormente.

Todas estas dificultades las tuvieron muy presentes el grupo de expertos dirigidos por P. Werner (1913-2002) cuando elaboraron el calendario hacia la consecución de la UME. Conscientes del momento que se estaba viviendo, se dejaba claro en el informe que se planteaba la realización de un objetivo concreto, que éste era un proceso empírico a todas luces, en el que avanzaría hacia el objetivo quemando etapas, y que por la forma en la que se iría recorriendo este camino, tal y como también sucedió con la creación del Mercado Común, se podrían suceder de forma paralela al proceso ciertos desequilibrios en el seno de los países miembros¹²⁵.

¹²⁴ S. Kutnets, *Crecimiento económico moderno*, Madrid, Aguilar, 1973.

¹²⁵ *Rapport Werner, op cit*, p 9.

Capítulo 3. La moneda única y la persistencia del problema regional.

El Informe Werner fue un documento de trabajo muy sencillo en el que apenas se esbozó el camino a seguir por la CEE en materia económica y monetaria para llevar a cabo un proceso de integración económica lo suficientemente importante como para que los países miembros pudieran tener una moneda común. Sin duda, el hecho de que se llevara a cabo este informe respondió al hecho, por un lado, de solventar el momento de crisis que se estaba viviendo en la economía durante los años anteriores, en los que ya se tuvo constancia del final de la “edad de oro”. Pero también, por otro lado, el proceso de integración alcanzó la meta de la eliminación de fronteras, y tenía que seguir avanzando hacia otro objetivo, y este no fue otro que el de la moneda única. Un objetivo muy importante, con muchos condicionantes políticos y no sólo económicos en un momento en el que ya se dibujaron las dificultades por las que atravesó la economía mundial en los años siguientes, y de las que Europa no fue una excepción.

Efectivamente, el Informe Werner era un poco ambiguo en cuanto a algunos de los asuntos que trataba. Sin ir más lejos, en el informe no quedó reflejado de manera clara el que la creación de una moneda única fuera la única posibilidad en cuanto a una estrecha colaboración en este ámbito por los países miembros. De hecho, el abanico de posibilidades que se planteó en el informe era algo más amplio¹²⁶, ya que también se hizo mención a otra posibilidad, la de sólo establecer una convertibilidad fija entre las diferentes monedas nacionales de los países miembros. Esta opción también se tuvo en cuenta por las instituciones comunitarias, ya que, por otra parte, también parecía una solución factible a los problemas que en el terreno monetario tenían en ese momento la Europa de los Seis, con lo que se generó en su momento un intenso debate sobre la posibilidad de llegar o no a crear una moneda única, porque su creación o la

¹²⁶ Rapport Werner, *op cit*, p 14.

convertibilidad fija de las monedas de los países miembros implicaban un grado de integración de las economías de los países miembros lo suficientemente fuerte como para solucionar los problemas monetarios de los países miembros.

3.1. El debate sobre la moneda única y el Plan Werner.

De este modo, se produjo un profundo debate en los países miembros y en las instituciones de la CEE entre los grupos que optaba por cada una de las dos opciones. Por un lado, los denominados “monetaristas”, partidarios de la creación de una moneda única, cuyas tesis fueron apoyadas por el gobierno de Francia. Por otro, estaban los llamados “economistas”, que eran los partidarios de llevar a cabo sólo una convergencia de las políticas económicas y financieras de los países miembros, cuyos planteamientos fueron respaldados por el gobierno de Alemania Federal. Éstos, por lo tanto, eran los partidarios, por así decirlo, de cumplir sólo con un acuerdo de mínimos en este terreno, porque, en realidad, lo importante era la convergencia y la relación de cambio inflexible que se establecería entre las monedas de los países miembros. Para ellos era ya esto lo suficientemente importante como para que el proceso de integración no se detuviera, y por otro lado, también en su opinión era un elemento a tener en cuenta el que se salvaguardaría uno de los principales referentes de cada país miembro para la ciudadanía. Un hecho que podría hacer que se generaran opiniones contrarias y que el proceso se viera ralentizado. Un hecho que, en el inicio de la década de los años setenta, tenía su importancia, ya que más allá de las transformaciones económicas que ello supondría, tendría también que tener en cuenta el cambio psicológico que para el ciudadano tendría, sobre todo en lo que se refería a la percepción de la soberanía del Estado al que pertenecía y en un momento en el que se produjo la reaparición de

diferentes movimientos nacionalistas, podía ser un elemento de tensión añadida al desarrollo del proceso de integración.

El hecho de que los ciudadanos perdieran un elemento de identificación nacional tan importante como la moneda, fue un factor que el propio comité de expertos presididos por Werner tuvo en cuenta, y que, como quedó reflejado en el informe, creyó que llegó el momento oportuno para que las monedas nacionales de la CEE desaparecieran, como forma avanzar más profundamente en el proceso de integración económica, a la vez que mostró la firme decisión de las instituciones comunitarias de llegar a un punto “irreversible en la aventura”¹²⁷.

La forma en que se llevaría a cabo la convergencia de las políticas económicas y financieras estaba estipulada de forma explícita en el plan elaborado por Werner, y era también una condición necesaria para poder llevar a cabo la Unión Económica y Monetaria (UEM). El Comité de expertos resaltó la creciente interdependencia de las economías de los países industrializados, así como también nuevas condiciones en las que se desenvolvían los mercados internacionales. Por ello, se remarcó en el informe que eran necesarias la unificación de las políticas monetarias de los países miembros, que la CEE se convirtiera en un área de liquidez en el que las políticas de crédito y monetarias estuvieran convenientemente centralizadas y, entre otras cosas más, que las políticas estructurales y regionales de los Estados miembros dejaran de ser competencia exclusiva de los Estados miembros¹²⁸, ya que éstos mostraron su debilidad para garantizar la estabilidad necesaria para mantener los niveles de crecimiento y empleo de los años anteriores.

Parece claro que el principal problema que se debatía en el seno de las instituciones comunitarias era la existencia, con todo lo que económica, financiera y políticamente

¹²⁷ *Ibidem* p 12.

¹²⁸ *Ibidem*.

significaba, de una moneda común. Pero también estaba claro que el problema regional comunitario tenía una solución que se encontraba directamente relacionada con la consecución y el buen funcionamiento de la UEM, así como de la capacidad de los Estados miembros y de la propia Comunidad para poder trazar los puentes necesarios para que las políticas diseñadas desde estos dos ámbitos diferentes se pudieran complementar con éxito. Y es que, como también se afirmó en el Informe Werner, la disparidad regional en materia económica a nivel de la CEE, era un problema a tener en cuenta para el buen funcionamiento del sistema¹²⁹, por lo que, una vez demostrado el hecho de que los mercados por sí solos no pudieron garantizar la convergencia económica de las regiones menos favorecidas con las más, se tomaron decisiones para dar solución al problema, y éstas vinieron desde todos los ámbitos, ampliando la perspectiva que hasta ese momento sólo habían planteado los gobiernos centrales de los Estados miembros. Sus planificaciones económicas, que desde unas décadas atrás fueron un instrumento clave de las políticas económicas y una de las principales causas del desarrollo económico continuo de los países de Europa occidental, ya no tenían tanto sentido desde el inicio de los setenta como en los años precedentes. Ya que a partir de ese momento estas previsiones perdieron buena parte del grado de fiabilidad que hasta ese momento mostraron a la hora de prever los acontecimientos a medio y largo plazo en el terreno económico. El mundo se adentró en ese momento en un nuevo ciclo económico, aunque en opinión de A. Giddens, U. Beck y S. Lash este hecho fue sólo una manifestación parcial del fenómeno global en el que el mundo occidental se adentró a partir de ese momento. Un cambio mucho más profundo que estos tres especialistas comenzaron a significar como el cambio desde una “modernidad tradicional” hacia una

¹²⁹ *Ibidem.*

“modernidad reflexiva”¹³⁰. Un nuevo tipo de modernidad en el que las decisiones a tomar, en un mundo tan complicado e interconectado, que podrían implicar implicarían unas consecuencias imprevisibles, que incluso podrían acarrear desde echar por tierra los objetivos que se pretendían lograr, hasta generar problemas mucho más graves de los que se pretendían solucionar. Europa Occidental se encontraba inmersa en un profundo proceso de cambios. Cambios constantes que hacían de la sociedad, tal y como la definió U. Beck, la “sociedad del riesgo”¹³¹.

3.2. El FEDER como nuevo instrumento comunitario.

Uno de los nuevos ámbitos desde el que se plantearon nuevas soluciones al problema de disparidad regional fue la CEE. El Consejo, en un intento de poner remedio al problema creó un fondo de ayuda regional, que aportaría recursos extra a las regiones menos favorecidas para que se pudieran desarrollar de una forma más rápida y equipararse lo antes posible a las regiones más favorecidas, eliminando así los factores que incidían en este retraso, para que de este modo desapareciera también un posible foco de tensión política e inflación que incidiera gravemente en el proceso de integración.

El nuevo fondo de ayuda con finalidad regional de la CEE, el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), fue creado mediante el Reglamento de la CEE 724/75 de 18 de marzo de 1975, y publicado en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas (JOCE)* el 21 de marzo de 1975. A partir de esa fecha, el FEDER¹³², se convirtió en otro de los instrumentos de ayuda que la CEE puso en marcha para el desarrollo de su política. Es decir, que con la creación del FEDER, la política regional pasó a formar

¹³⁰ Véase A. Giddens, *Consecuencias de la modernidad*, Madrid, Alianza Ed., 2001, y A. Giddens, U. Beck y S. Lash, *Modernización reflexiva. Política, tradición y estética en el orden social moderno*, Madrid, Alianza Universidad, 2001 (2ª ed.).

¹³¹ U. Beck, *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*. Barcelona, Paidós, 2006.

¹³² Reglamento de la CEE 724/75 de 18 de marzo de 1975. En *JOCE* nº L 35/1 de 21 de marzo de 1975.

parte de las nuevas atribuciones de sus instituciones, y pasó a formar parte de su política general.

La CEE puso así en funcionamiento el FEDER, con la idea de subvencionar algunos de los proyectos que con finalidad regional estuvieran en marcha en los diferentes Estados miembros. Por lo que serían éstos, los propios países miembros, quienes según el reglamento del 724/75, tendrían que presentar a la Comisión los proyectos que quisieran que fueran subvencionados a través del FEDER. También, una de las condiciones para recibir esta ayuda era que estos proyectos debieran de estar en marcha en el momento en que fueran remitidos a la Comisión, que era el organismo encargado de llevar a cabo el dictamen pertinente sobre la conveniencia o no de que los proyectos recibieran las subvenciones procedentes del FEDER.

En este primer momento, el FEDER no tuvo, un gran presupuesto con el que poder desarrollar la intensa labor que se había planteado para acabar con el problema regional. La CEE se encontró en un proceso de cambios en el que asumió mayor número de competencias en el terreno político, pero también estaba sufriendo un cambio en lo que se refería a su forma de actuar. Hay que recordar que fue poco antes cuando se creó la Tarifa Exterior Común (TEC) y el Impuesto sobre el valor añadido (IVA), que permitió a la CEE autofinanciarse. Por lo tanto, a mediados de la década de los setenta, los recursos de la CEE eran escasos y el FEDER no fue una gran inyección de recursos económicos que la CEE pusiera a disposición de los países miembros destinados a ayudar a las regiones menos favorecidas, pero desde luego sí fue un comienzo sobre el que desarrollar una política de la CEE cuya importancia fue creciendo con el tiempo. No se puede decir esto, ya que, por el contrario, los recursos del fondo eran más bien escasos. Pues, como ejemplo de esto, nos puede servir el hecho de que para el periodo 1975-1983 el FEDER sólo contó con 9210 millones de ecus. Lo que en realidad sólo

equivalía al 0'06% del PIB de la Comunidad y entre un 5% y un 6'1%, según los años, del presupuesto total de la CEE. Cuantitativamente era muy poco dinero para poder poner remedio al problema de disparidad regional, debido a su magnitud, y a la importancia del mismo con respecto a los objetivos que quería alcanzar la Europa de los Nueve, que no eran otros que alcanzar la UEM, a la vez que también desde las instituciones de la CEE como en cada uno de los países miembros se empezó a tomar conciencia del momento que estaban viviendo dentro de la economía internacional y se tomaron medidas para frenar el proceso de recesión industrial que estaban viviendo los países miembros. De todos modos, pese a lo cual, se estimó que esta cantidad de dinero sirvió para crear alrededor de 450 mil empleos y para mantener alrededor de 66 mil¹³³. Pocos recursos sí, pero como vemos que sirvieron para mucho.

De este modo, con cierto retraso con respecto a lo estipulado en el Consejo Europeo de París, lo que, en opinión de algunos de los personajes más importantes del proceso de integración no era nada bueno¹³⁴, comenzó a andar el FEDER. Un nuevo instrumento de ayuda para el desarrollo regional de las regiones menos favorecidas de los países miembros de la CEE, y, junto al FSE y FEOGA, uno de los fondos estructurales que a partir de ese momento comenzaron a desempeñar un papel político y económico muy importante en el desarrollo de la CEE.

Con el desarrollo de los fondos estructurales, y partir de la puesta en funcionamiento del FEDER en particular, la propia CEE, de una vez, intentó, mediante el desarrollo de una política propia desde el ámbito de la Comunidad, solucionar, o al menos paliar, el problema de disparidad regional. Una consecuencia del desigual desarrollo que a nivel espacial mostraron las diferentes regiones hasta ese momento en el terreno económico.

¹³³ Comisión de las Comunidades Europeas, *II Informe periódico sobre la situación económica de las Regiones de la Comunidad*, Madrid, Banco Exterior de España, 1985, p 22. Con prólogo de Fernando Morán. Versión española dirigida por Gonzalo Sáenz de Buroaga.

¹³⁴ W. Hallstein, *op. cit.*, pp. 148.

Lo que se traducía en las desiguales oportunidades de las que disfrutaban los ciudadanos de algunas de éstas con respecto a los de otras. Este problema se agravó como consecuencia de la ampliación de la CEE a nueve miembros. Tanto por la adhesión de Irlanda, un país con unos niveles de crecimiento y desarrollo mucho menores que los del resto de los países miembros, como por la adhesión de Dinamarca y el Reino Unido. Dos países que superaban la media comunitaria en esos momentos. Pero el problema regional en la Comunidad también se agravó como consecuencia del desigual reparto de recursos y de la riqueza generada durante los años precedentes, durante los años de bonanza económica, como también por el hecho que dentro de la economía mundial, Europa, perdió algunas de sus ventajas comparativas con respecto a otros lugares del mundo, sobre todo en el ámbito industrial. En esos años de gran crecimiento económico en los países de Europa occidental, y, en particular y para el caso que nos ocupa, de los países miembros de la Europa de los Seis, el crecimiento fue territorialmente desigual en la Europa de los Seis, con lo que el problema en sí, por lo tanto, no fue el hecho de la incorporación de Irlanda a la Europa comunitaria, aunque su adhesión sí supuso que el problema se agravara o que se hiciera más patente, y máxime cuando ésta se produjo en un momento de cambio y de tendencia de los años anteriores en la economía mundial. Un momento en el que se produjeron índices de inflación y desempleo desconocidos hasta ese momento, porque las recetas económicas que se emplearon hasta ese momento para solucionar este tipo de problemas no hicieron sino agravarlo. Esta situación se tradujo en el cierre de muchas industrias y la necesidad de llevar un proceso de reconversión económica en muchas zonas. La inestabilidad económica y monetaria que se vivió en el final de la década de los sesenta se transformó en profunda crisis en el inicio de la década siguiente, y cuando el crecimiento de la economía de Europa occidental, en general, y de la Europa de los Nueve, en particular, se vio frenado fue

cuando obligatoriamente se tomaron medidas, y en todo este proceso, el problema regional era uno de los ámbitos donde actuar con mayor rapidez por su relación con la situación económica en general de la Europa de los Nueve.

Durante los años anteriores, las instituciones de la Comunidad eran conscientes de que la coyuntura económica se estaba complicando. No de una forma tan grave como fueron los años siguientes, con las crisis del petróleo, pero sí de cierta dificultad. Como ejemplo, el 21 de enero de 1964, por ejemplo, el vicepresidente de la Comisión R. Marjolin (1911-1986) ya habló en estos términos en el Parlamento Europeo en Estrasburgo:

“Ya va siendo hora de impedir que la inflación impere cual una dolencia endémica en nuestra Comunidad...Debemos solventar esos problemas si queremos evitar perjuicios que podrían causar graves daños al desarrollo armónico de nuestra economía y hacer peligrar finalmente el proceso de integración europea.”

Sólo un poco más tarde, el Ministro de Economía alemán, K. Schmücker (1919-1986), puso a debate la política de la coyuntura en el seno del Consejo. Lo hizo como consecuencia de la incapacidad del gobierno alemán de poder controlar por sí mismo la coyuntura económica en que se desenvolvía la economía alemana. Por eso pensó que si la Comunidad asumía las competencias sobre ella y ésta estuviera bajo una dirección común, se tendría mucho más éxito a la hora de poder controlarla, aunque no sólo la alemana sino también la del resto de los socios. Europa apareció una vez más como la solución a los problemas de los socios, en la que también, Europa, era más que la suma de sus socios. Por este motivo en la reunión del Consejo de Ministros de economía de los países miembros, llevada a cabo en abril de ese mismo año, se decidió el hacer recomendaciones en materia de economía a los gobiernos de los Seis, para que con su ayuda los gobiernos de los países miembros pudiesen mejorar la situación coyuntural de

sus propias economías, y, de hecho, supuso el inicio de cierto grado de armonización de las políticas económicas de los países miembros.

Así, como estas recomendaciones fueron un éxito, se llegó a la conclusión de que era necesario avanzar en este terreno, y por ello también el Consejo decidió que se llevaran a cabo los trabajos necesarios para que se creara, como así fue en diciembre de ese mismo año, el Comité de política a medio plazo. Un Comité cuya función era someter a examen la coyuntura económica de los países miembros, para emitir informes en los que aconsejaría a éstos las líneas a seguir y a corregir para alcanzar una mejor situación económica y que ésta revirtiera en la CEE.

El primer informe de este Comité se presentó en mayo de 1966 y fue aprobado por el Consejo hasta abril de 1967. Éste se elaboró tras el momento de crisis institucional dentro del Consejo, pues Francia, como consecuencia de las discrepancias en lo referente al mercado común agrícola, abandonó su puesto durante un tiempo, lo que hizo que las instituciones sufrieran un parón. Una de las consecuencias, además del hecho de que no se pudieron aprobar ninguna ley en el Consejo, fue el retraso en la presentación de este informe, ya que Francia tampoco colaboró con este Comité. Uno de los aspectos más destacable de este informe fue el hecho de que ya contaba con un capítulo completo dedicado a la política regional en la Comunidad. Es más, éste fue exactamente su título, y como los anteriores hacía mención a las recetas para solucionar los problemas que sobre disparidad regional se pusieron de manifiesto en el seno de la CEE. Para esa fecha, ya se había producido el primer debate en el seno del Parlamento europeo sobre política regional con la Comisión, y como consecuencia directa de éste, se definieron, como consecuencia de la labor del primero, las cinco zonas marginales donde en el futuro se podría desarrollar una política regional concreta por parte de la CEE. A saber:

- 1- El Oeste y el Suroeste francés.
- 2- El *Mezzogiorno* italiano.
- 3- Las comarcas rurales poco distantes de los centros industriales.
- 4- Las regiones situadas en las fronteras comunes de los Estados miembros.
- 5- Los territorios limítrofes de Trieste con Austria.

Como se puede apreciar, el abanico de actuación que se pretendía abarcar en el futuro, por parte de la CEE en cuanto al desarrollo de una política regional, era muy amplio. Además, se mezclaban en estos enclaves la localización de enclaves concretos más o menos amplios, como era el caso de las zonas 1, 2 ó 5, con zonas mucho peor definidas territorialmente. Cuando se habló de “región”, no se estaba concretando los límites de las mismas, y eso era de gran importancia, aunque sólo fuera para poder definir los límites donde se pudiera recibir esta ayuda. Este hecho pudo verse claramente en el punto 3, en las que había que marcar unos criterios claros de límites y concreción de su significado para no caer en injusticias en algunos casos. Fue en este punto, por ejemplo, en el que la cooperación entre las instituciones de la CEE y los gobiernos de los Estados miembros comenzó a ser una premisa para el buen funcionamiento de los recursos, cada vez más, que se fueron poniendo a disposición de las instituciones para solucionar el problema regional.

El segundo informe de este Comité apareció en marzo de 1968, y fue aprobado por el Consejo en diciembre de ese mismo año. Éste, en su día, siempre fue visto por las instituciones comunitarias como un complemento del primero y, ambos, no fueron sino un compendio de diferentes recetas económicas destinadas a los países miembros para que superen los procesos de inflación a que en esos momentos se encontraban sometidos. Bien es cierto que no fueron un arma milagrosa contra la crisis, pero sí estos

informes fueron una ayuda muy importante para los países miembros para ver como se desarrollaba el proceso de integración en este ámbito y cuánto se separaban los hechos de los planes trazados por la Comunidad y los países miembros.

Pero, tal vez, lo más importante del trabajo de este Comité, la elaboración de la política a medio plazo, fue el hecho de que contribuyó a allanar el camino, por los procedimientos que desarrolló y por los resultados que obtuvo, y a establecer las bases sobre las que se organizó el Plan Werner, que, como destacaré a continuación, estaba en relación directa con la creación del FEDER.

3.3. El FEDER como el resultado de la voluntad política.

Como se puede apreciar, los antecedentes históricos del FEDER eran mucho más lejanos en el tiempo de lo que nos hubiera hecho pensar su puesta en funcionamiento, y hay que ponerlo en relación con las dificultades de los países miembros en cuanto a la inflación que sufrieron en los años precedentes, así como con los objetivos institucionales a alcanzar en el futuro. Es decir, que existió una relación directa entre la puesta en marcha del FEDER y el paso hacia delante que se pretendía dar desde la propia CEE al proceso integración.

Para comenzar por el principio habría que resaltar que la puesta en marcha de un fondo de ayuda para el desarrollo regional, en los términos en los que fue creado el FEDER, vino precedido de un fuerte e intenso debate en el seno de las propias instituciones comunitarias y en los países miembros. El centro de la discusión sobre la creación del FEDER fue si su puesta en funcionamiento, a través de la subvención directa con fondos procedentes de las instituciones comunitarias a los diferentes proyectos que con finalidad regional presentaran los diferentes países miembros a la Comisión, podría chocar con los principios de libre competencia sobre los que se

desarrollaron los postulados establecidos en Tratado de la CEE. Los mismos sobre los que se habían fundamentado la creación del Mercado Común. Como también fue ampliamente discutido el hecho de que estas subvenciones, a la larga, fueran beneficiosas para llevar a cabo la reactivación industrial en algunas zonas en declive o la puesta en marcha de diferentes recursos en las regiones menos favorecidas. Así lo expresó la Conferencia de Regiones Periféricas Marítimas de Europa en su reunión de Galway¹³⁵ de 1975. Dónde en su Declaración final hablaba de la elaboración de una política regional para una “redistribución de las posibilidades de vida, no de subsidios”¹³⁶. Lo que era una declaración que implícitamente era contraria a la forma en que la CEE había creado el FEDER.

En cuanto al debate acerca del FEDER en el seno de las instituciones comunitarias, las posiciones ideológicas de los partidarios de la creación del FEDER como fondo de subvenciones, y los contrarios a esta forma, buscaron en lo dispuesto en los tratados constitutivos la base jurídica para defender sus posiciones. Por un lado, fue en el articulado del Tratado de Roma por el que se creó la CEE, donde quedó expresamente reflejada la prohibición de cualquier tipo de subvención o ayuda por parte de cualquier institución pública¹³⁷. Porque, de hecho, en ningún momento, nadie pensó cuando se elaboró este Tratado que la creación de la CEE podría desarrollarse bajo otra óptica que no fuera la economía de mercado. No hay que olvidar, que el primer gran objetivo de la CEE fue la creación de una zona de libre tránsito de todos los factores de producción, como primer paso a una futura unión política. De otro lado, también estuvo expresado claramente en este mismo texto el hecho de que cualquiera de los Estados miembros, o por parte de las Comunidades, pudiera dispensar cualquier tipo de trato de favor a

¹³⁵ La Conferencia de Regiones Periféricas Marítimas de Europa fue fundada en 1973. Llevó a cabo una reunión en Galway 16-10-1975.

¹³⁶ En J. Astola Madariaga, *Poder regional en la UE*. Bilbao, Instituto Vasco de Administración Pública, 1994, p 75.

¹³⁷ Tratado de la CEE, Art. 85-94.

cualquier individuo, ya fuera físico o jurídico¹³⁸. Con lo que se pudo, siempre que así lo decidieran las instituciones competentes, y estando justificado, establecer una excepción en según qué casos. Porque a través de la economía de mercado se intentaba buscar la libre competencia en el nuevo espacio económico que fue el Mercado Común, y esto era para algunos un claro falseamiento de ésta. Aunque, por otro lado, también es cierto, que en el Tratado de la CEE, se dejó un resquicio del que se sirvió el Consejo para la creación del FEDER. Me refiero concretamente al enunciado del artículo 235 del Tratado de la CEE, que a la razón decía:

“Cuando una acción de la Comunidad resulte necesaria para lograr, en el funcionamiento del mercado común, uno de los objetivos de la Comunidad, sin que el presente Tratado haya previsto los poderes de acción necesarios al respecto, el Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta a la Asamblea, adoptará las disposiciones pertinentes”¹³⁹.

Un artículo que venía a decir de modo general que la Comunidad se reservaba el derecho a intervenir, en la manera en que lo considerara oportuno, par poder lograr sus objetivos, que en este caso era la UEM y la unión política de sus miembros. Lo que muestra bien a las claras el carácter funcional del que desde el primer momento se trató de impregnar al proceso de integración europea. Pero es que también, el artículo 92 del Tratado de la CEE resaltaba:

“2. Serán compatibles con el Mercado Común: (...)

c) las ayudas concedidas con objeto de favorecer la economía de determinadas regiones de la República Federal de Alemania, afectadas por la división de Alemania, en la medida en que sean necesarias para compensar las desventajas económicas que resultan de tal división.

3. Podrán considerarse compatibles con el Mercado Común:

¹³⁸ *Ibidem.*

¹³⁹ Art. 235 del *Tratado de la CEE*.

a) las ayudas destinadas a favorecer el desarrollo económico de regiones en las que el nivel de vida sea anormalmente bajo o en las que exista una grave situación de desempleo”¹⁴⁰.

Por la propia indefinición del articulado del Tratado, se generaron estas posiciones encontradas. Es más, por esta razón el debate sobre la forma en la que se pretendía desarrollar el FEDER fue tan intenso. Lo que en mi opinión era una laguna jurídica en el articulado del Tratado hacía que, desde cualquier posicionamiento con respecto a esta cuestión, se tuviera una base jurídica sobre la que asentar la defensa de sus tesis.

De otro lado, hay que tener presente el hecho de que el proceso de integración europeo fue desde sus inicios un proyecto político. Un proyecto político que comenzó a ponerse en marcha, eso sí, desde la economía, que por otra parte era el ámbito que ayudó desde el pasado a Europa occidental de tener conciencia histórica en común¹⁴¹. Con el derecho como base de su funcionamiento, aunque éste no siempre fue el producto del desarrollo de una *rational choice* de forma *sensu stricto* por parte de sus protagonistas en este ámbito. Sino que, por el contrario, tal y como se puso de manifiesto en ese momento y referido a la política regional europea, y esto fue siempre una constante histórica a lo largo del proceso de integración europeo, fue siempre de mayor incidencia en este proceso el desarrollo de una *political choice* por parte de los directores del proceso, que el desarrollo económico a partir de la lógica del mercado libre. Por esta razón fue más importante y decisiva para la creación del FEDER la voluntad política de las instituciones comunitarias de llevar a cabo el proyecto, eso sí sobre la base jurídica que a la Comunidad le otorgó el Art. 235 y 92, que el hecho de que la existencia de estos artículos en el Tratado determinaran la forma y el fondo en el que debía de llevarse a cabo.

¹⁴⁰ Art. 92 del *Tratado de la CEE*.

¹⁴¹ L. Díez del Corral, *El rapto de Europa. Una interpretación histórica de nuestro tiempo*, Madrid, Alianza, 1974, p 100 y ss.

Por lo tanto, es evidente que fue la voluntad política de las instituciones comunitarias uno de los hechos decisivos para que desde el final de la década de los sesenta se fuera gestando la creación de un fondo de ayuda regional. No podía ser de otro modo, la política regional de la Comunidad implicaba un intento de avance en el proceso de integración, y puesto que, al fin y al cabo, ésta equivalía a una política de desarrollo. Y era éste uno de los principales objetivos que se planteó con la creación de la CEE, además de que existía esa voluntad para su creación porque su puesta en marcha, se vio como un instrumento de ayuda de la Comunidad a conseguir otro de los objetivos parciales, el principal en este momento, que se había planteado la Comunidad en su carrera hacia la integración política, la unión económica y monetaria. Puesto que ya a la altura del inicio de la década de los setenta, las instituciones comunitarias tuvieron claro el hecho de que para que el objetivo que se habían planteado se pudiera alcanzar, era necesario que desde el ámbito de la CEE se desarrollara una política activa que sirviera de ayuda para poder avanzar en este proceso. No sólo porque ya en esa época se empezaran a divisar los negros nubarrones que, luego, en la década de los setenta, desencadenaron la “fuerte tormenta” que en forma de crisis económica y financiera se produjo a nivel mundial desde 1973, o que, como consecuencia de la ampliación de la CEE a nueve miembros, se produjera un mayor distanciamiento entre las regiones más favorecidas en el seno de la CEE. Ya que como ya he resaltado antes, por un lado, se produjo la incorporación de regiones social y económicamente muy favorecidas, como eran la práctica totalidad de Dinamarca y el NE del Reino Unido, y, por otro, la incorporación de otras más pobres, sobre todo con la incorporación de Irlanda, como también por el hecho de que el propio desarrollo de los países de la Europa de los Seis y de los Nueve se llevó a cabo de forma irregular territorialmente, a la vez que con el Mercado Común se creó un espacio económico donde se desarrollaron

lazos de interdependencia a nivel regional, tanto en un mismo país, que en algunos casos ya existían, como también entre regiones de diferentes países miembros. Esto era una consecuencia del fortalecimiento de estas redes comerciales y la creación de otras nuevas, se produjo el hecho, independientemente del nivel al que se establecieran, del desarrollo de algunos lazos de interdependencia económica entre estas mismas regiones. El espacio económico que se creó como consecuencia de la creación de la CEE ayudó a crear nuevos espacios de desarrollo, con unas características propias y que seguían desarrollándose de forma autónoma al margen de los Estados miembros que lo formaban. Con lo que las instituciones comunitarias, conscientes de la coyuntura económica que en ese momento se estaba desarrollando, de la forma en que se estaba produciendo el desarrollo económico de los Estados miembros y conscientes también de la existencia de este cóctel de factores que antes acabo de mencionar, que incidían claramente en el proceso, trataron de paliar la situación problemática de estas regiones menos favorecidas a través de la creación de diferentes instrumentos de ayuda. Instrumentos de ayuda como serían el FEOGA, el FEDER o el FSE, para que esta disparidad regional no se convirtiera en un foco constante de creación de inflación y de malestar entre la ciudadanía. Dos problemas que sin solución, serían un obstáculo insalvable para la creación de la unión monetaria y económica de sus miembros. Con lo que directamente se ponía en peligro el propio proceso de integración.

3.4. Las repercusiones de la crisis en los objetivos de la CEE.

Como he dicho anteriormente, desde el final de la década de los sesenta en el sistema económico mundial se manifestaron ciertas perturbaciones. Un hecho que desembocó, a partir del inicio de la década de los setenta, en una crisis económica y financiera mundial. Industrias en recesión, deslocalización empresarial, paro e inflación,

fueron algunos de los problemas que afectaron a Europa occidental y, más concretamente, a la Europa de los Nueve. Fue en este contexto en el que se crearon y se desarrollaron los nuevos fondos de ayuda en el marco de las Comunidades europeas. Con el fin de llevar a cabo un desarrollo armónico y global en el seno de los países miembros, en un intento de dar mayor firmeza al desarrollo del proceso de integración, y, así, poder preservar y garantizar los ideales de democracia, la libertad y el gobierno representativo en los países miembros por los que se creó la CEE, y, de un modo mucho más concreto, la de poder llevar a cabo la UEM que se había planteado en el Plan Werner.

Estos nuevos instrumentos eran el Fondo Social Europeo (FSE), que si bien ya se creó durante los primeros años de la década de los sesenta, tal y como quedó estipulado en el Tratado de Roma¹⁴², fue reformado en el inicio de la década de los sesenta con la intención de que pudiera ser un instrumento más eficaz de ayuda a la hora de luchar contra el desempleo y como instrumento de ayuda en las zonas en las que fue necesario llevar a cabo un proceso de reconversión industrial. Ya que se iban a disponer de mayores recursos de lo que lo había hecho hasta ese momento. Por otro lado, también se creó, como ya he destacado antes, el FEDER. Con el fin de aminorar las distancias entre las regiones menos y más favorecidas de los países miembros.

Así, la Comunidad, unos años más tarde, dispondría del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), que junto al Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria (FEOGA)¹⁴³, con sus diferentes secciones, pasarían a ser en el futuro los fondos estructurales de la Comunidad.

¹⁴² Tratado de la CEE, Art. 123-125.

¹⁴³ El Fondo Europeo de Organización y Garantía Agraria fue creado mediante el Reglamento CEE nº 25 de 1962. Entró en vigor el 30 de julio de ese mismo año.

Pero la creación de una política propia por parte de la CEE, en lo que al desarrollo regional se refiere, era una idea que ya se planteó en distintas ocasiones y por protagonistas diferentes con anterioridad. Lo que ocurrió fue que a partir del inicio de la década de los setenta, con todos los problemas a los que me he referido antes, la idea de ganó mayor número de adeptos. A partir de 1968, la idea de crear una política regional propia comenzó a ser uno de los temas de debate más importante en el seno de las Comunidades Europeas. Una vez logrado el objetivo de la creación del Mercado Común, la CEE comenzó el periodo de “integración positiva” a la que me referí en el capítulo anterior. Lo que supuso empezar a desarrollar un papel más activo, con la elaboración de diferentes políticas propias en diferentes ámbitos, y uno de éstos en los que según la propia CEE la actuación comunitaria era más urgente fue en el caso de la política regional.

Por parte del Consejo, aunque en ese momento no estaba institucionalizado como tal, un hecho que se produjo en 1974, fue en la Conferencia de Jefes de Estado o de Gobierno que tuvo lugar en París, entre los días 19 y 21 de octubre de 1972, cuando por primera vez se planteó la irremediable necesidad de que la Comunidad desarrollara una política regional propia. La situación llegó hasta tal punto que se hizo necesaria la creación de una política activa a través de la cual se pudieran cumplir los objetivos comunitarios en materia de desarrollo regional. Lo que supuso un hito importante en el cambio de actitud desde la propia Comunidad a la hora de desarrollar un papel más activo. Porque fue allí, en París, donde los Jefes de Estado o de Gobierno reconocieron “una gran prioridad al objetivo de poner remedio, en la Comunidad, a los desequilibrios estructurales y regionales que podrían afectar a la realización de la Unión Económica y

Monetaria”¹⁴⁴. Y es que con la inminente adhesión del Reino Unido, Dinamarca e Irlanda, que pasaron a ser miembros de la CEE a partir del 1 de enero de 1973, los problemas de disparidad regional entre los países miembros se acrecentaron, lo que era un problema para que la CEE pudiera alcanzar los objetivos que se marcó en ese momento como prioritarios para seguir el proceso de integración. Por esa razón, en ese mismo lugar el Consejo se comprometió “a coordinar sus políticas regionales (...) para dar solución a estos problemas”¹⁴⁵, a la vez que ya dejó constancia por escrito de la invitación que hizo a las propias instituciones comunitarias para crear un Fondo comunitario para fomentar el desarrollo regional. Un fondo que según lo acordado en París “se instalará antes del 31 de diciembre de 1973”¹⁴⁶, lo que serviría para paliar no sólo el efecto de la adhesión de los nuevos miembros, sino el resto de las causas que estuvieron en la génesis de estos desequilibrios regionales.

Fue de este modo como las instituciones de la CEE crearon el FEDER, aunque no en los tiempos que en un primer momento se establecieron, ya que, aun un poco más de un año después de esa fecha, en la Conferencia de Jefes de Estado o de Gobierno que tuvo lugar en Copenhague, entre los días 14 y 15 de diciembre de 1973, se resaltó específicamente el hecho de que este fondo de ayuda regional aun no se hubiera convertido en una realidad. Pese a este retraso, en esta reunión los Jefes de Estado y de gobierno reunidos allí dejaron clara su postura al respecto:

“(...) los Jefes de Estado y de gobierno están convencidos de que el Fondo de Desarrollo Regional debía ser instaurado el 1 de enero de 1974”¹⁴⁷.

¹⁴⁴ Declaración final de la Conferencia de Jefes de Estado y de Gobierno de la CEE, París, 19-21 de octubre de 1972.

¹⁴⁵ *Ibidem*.

¹⁴⁶ *Ibidem*.

¹⁴⁷ Declaración final de la Conferencia de Jefes de Estado o de Gobierno de la CEE, Copenhague, 14-15 de diciembre de 1973.

Y por ello se decidieron a recomendar de forma oficial a los Ministros de AA EE de los países miembros que preparasen el trabajo para que en el próximo Consejo se pudieran tomar las necesarias decisiones técnicas con respecto a la creación del nuevo fondo de ayuda. Es decir, que prepararan todo aquello que se refería al volumen económico del fondo, a la forma en que se debería llevar a cabo la entrega de este dinero y que se establecieran las negociaciones para establecer los criterios en los que se habría de llevar a cabo este reparto. Por lo tanto, todo lo necesario para que el fondo se convirtiera en una realidad, pero sobre todo una realidad efectiva, a partir de ese momento en el que se estaban dejando sentir las consecuencias del periodo de crisis de los años anteriores. En un momento en el que la coyuntura económica internacional no era favorable y eso repercutió en el desarrollo del proceso de integración.

La situación aun se dilató un poco más en el tiempo, y a que se produjera este retraso contribuyeron algunos factores. Uno de ellos fue el que la situación económica mundial, en general, y la europea, en particular, se complicó a finales del año 1973. El día 6 de octubre de ese se inició la tercera guerra árabe-israelí, es decir, la llamada Guerra del Yom Kippur. Una guerra que, como las anteriores, tuvo como resultado final una victoria rápida del ejército israelí sobre los ejércitos de los países árabes, pues las operaciones militares ya finalizaron el día 27 de ese mismo mes. Pero los problemas que se generaron a nivel mundial como consecuencia de la guerra fueron más allá de la propia solución del conflicto bélico, pues como consecuencia de la derrota árabe, éstos pasaron una nueva estrategia. Comenzaron con una nueva política de restricciones en lo que se refirió a la extracción de petróleo. Un petróleo que vendían en los mercados mundiales, por lo que las restricciones llegaron a los países compradores, que tenían que pagar más dinero por ello para garantizar su suministro como también porque había menos. Pero el problema, no terminó ahí. Algunos países productores, en este caso los

países árabes, hicieron pública incluso su decisión de no vender su crudo a algunos países occidentales, por el apoyo que éstos dieron al Estado de Israel en el conflicto. Un hecho que dejó a algunos de los socios comunitarios en una situación complicada. De hecho, el caso de Holanda fue el más afectado por estas restricciones, ya que incluso fue vetado por los países árabes, con lo que prácticamente vio reducidas al mínimo sus reservas y vio reducida al mínimo la posibilidad de poder adquirir esta fuente de energía en el mercado mundial.

Por otro lado, también la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), como consecuencia de los acontecimientos que se produjeron en Oriente Medio, decidió aumentar de forma unilateral el precio del barril de petróleo. Esto unido a la escasez de crudo en los mercados internacionales supuso que la situación se complicara aun más. El petróleo dejó de ser la fuente de energía abundante y barata que fue hasta finales de 1973, y sobre todo, también se tuvieron que plantear alternativas ya que la mayoría de los países occidentales, desarrollaron hasta ese momento un modelo de desarrollo basado en el empleo de esta energía. Además, los beneficios por la venta de petróleo se invirtieron en los mercados monetarios internacionales en distintas operaciones especulativas contra diferentes monedas. Lo que estaba en relación con la suspensión, por parte del gobierno de los EEUU, de la paridad fija del dólar con respecto al resto de monedas. La prueba de la inestabilidad monetaria de esos años, y el acta de defunción del periodo de esplendor económico que se desarrolló hasta ese momento. Por esta razón, en un intento de volver a la situación anterior, el día 6 de noviembre, el Consejo europeo hizo pública una declaración en la que dejaba clara su intención e interés de que se produjera una solución pacífica al conflicto entre árabes e israelíes. Una postura,

la de la Europa de los Nueve, que también quedó reflejada en la Declaración final que el Consejo hizo pública tras su reunión de Copenhague¹⁴⁸.

Podría llegar a pensarse que el hecho de que la creación del fondo de ayuda que con finalidad regional fuera retrasándose de forma continuada, pudiera significar que las instituciones comunitarias y los diferentes Estados miembros no estuvieran interesadas, o al menos fueran un poco reticentes, a su creación. No creo que esa la verdadera razón que explicara tal retraso. Porque tanto a la propia CEE le interesaba que el fondo pudiera ayudar a alcanzar los objetivos que se había planteado, como era el caso de la creación de la UME, y para los países miembros sería una nueva fuente de financiación que la ayudaría a manejar un mayor número de recursos para poder solucionar sus problemas. Por eso a todos les interesaba que la creación del fondo se llevara a cabo. Máxime cuando las monedas de los países miembros, por el acuerdo que sus gobiernos alcanzaron en 1972¹⁴⁹, no podían fluctuar en un margen superior a $\pm 2\frac{1}{2}\%$ de su valor. Lo que obligó a los gobiernos nacionales a llevar a cabo no pocas restricciones.

Lo cierto era que el trabajo para la creación de este fondo de ayuda ya se inició con anterioridad. Es cierto que este trabajo se intensificó tras la reunión de París de 1972, a partir de este momento fue cuándo se pudo ver una mayor voluntad política por parte de la CEE para crearlo. Prueba de ello, fue el hecho de que sólo unos días antes de la Conferencia de Copenhague de finales de 1973, apareció en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas, y confeccionada por el propio Consejo, una lista en la que se encontraban enumeradas las diferentes regiones que, por sus características de bajo desarrollo económico y social, podrían llegar a beneficiarse de las ayudas del fondo de

¹⁴⁸ *Ibidem.*

¹⁴⁹ El 12 de abril de 1972 se produjo el Acuerdo de Basilea. Fue el inicio de la llamada “Serpiente monetaria” aunque esta decisión no tenía el rango de decisión comunitaria.

ayuda regional que se pretendía crear¹⁵⁰. Lo que nos demuestra el hecho de que aun cuando el propio fondo de ayuda no estaba creado, como así era el caso en ese momento, eso no significó que en el seno de las instituciones comunitarias no se estuvo trabajando acerca de las características técnicas que debía tener. Un trabajo que se tenía que tener avanzado para que cuando llegara el momento de su creación y puesta en funcionamiento se tuviera claro cuáles eran sus propósitos y la forma en que se pretendían alcanzar. Porque lo que sí se puede decir es que parece claro que a la altura del mes de diciembre de 1973, la creación del FEDER sólo era una cuestión de tiempo, porque como ya he resaltado anteriormente, su creación estaba destinada a servir como instrumento de ayuda de la Comunidad. De ayuda para que, entre otras cosas, se pudiera seguir avanzando en el proceso de integración, a través de la creación de la UME. Lo que sería la culminación de la siguiente fase del proceso hacia la unión política, el principal objetivo de todo esto.

Hubo que esperar hasta un poco de tiempo después, aun cuando no se calmaron los problemas financieros y económicos, para que la creación de este fondo de ayuda con finalidad regional se convirtiera en una realidad. La recta final hacia su creación se afrontó a partir del mes de diciembre de 1974. En este mes, los Jefes de Estado y de gobierno de la Europa de los Nueve llevaron a cabo una nueva reunión del Consejo Europeo, a partir de ese momento ya institucionalizado como tal, gracias al trabajo desempeñado por el Canciller alemán Helmut Schmidt (1918-) y el Presidente francés Valéry Giscard d'Estaing (1926-). Ésta tuvo lugar en París, y fue allí y en ese momento, en el que se acordó que la creación del futuro FEDER no podía demorarse por mucho más tiempo y debía de crearse y ponerse en funcionamiento. El calendario de la UME que se marcó en el informe Werner no se estaba cumpliendo, y tampoco se

¹⁵⁰ JOCE nº 106, 1 de diciembre de 1973.

tenía una firme convicción, a la luz de los acontecimientos internacionales y de las reacciones de cada uno de los países miembros, de que se pudieran llevar a cabo. Las etapas diseñadas hacia la consecución de la UME se iban quemando pero sin alcanzar los objetivos apetecidos. El objetivo en ese momento aun era la creación de la moneda única europea, pero ya en ese momento mucha gente desconfiaba del hecho de que fuera a través del Plan Werner como se podría alcanzar el objetivo. Mientras tanto, la disparidad regional en el seno de los países miembros seguía siendo un problema de primer orden que iba creciendo y se iba agravando con el tiempo. Con lo que la amenaza de este problema para poder llevar a cabo la UME, y que ésta se convirtiera en un instrumento fiable y estabilizador para los países miembros seguía estando latente. Lo que hacía más difícil aportar una solución.

Por esa razón, en el Consejo Europeo de París de diciembre de 1974, los Jefes de Estado o de gobierno allí reunidos acordaron que la creación de un fondo europeo de ayuda con finalidad regional debía ser una realidad que estuviera operativa a partir del 1 de enero de 1975¹⁵¹. Una decisión que puede parecer precipitada, dada la fecha marcada y lo que suponía su creación. Pero el hecho era que, pese a que fuera imposible crearlo en esta fecha en cuestión y pese al desarrollo de los acontecimientos, que hicieron ver a las propias instituciones comunitarias la necesidad de ponerlo en marcha, se llevaron a cabo diferentes trabajos para que se pudiera poner en funcionamiento con cierta premura. Aun quedaban muchas cosas por hacer y por plantear antes de que se pudiera ver al futuro FEDER como un instrumento de ayuda regional comunitario, pero ya sólo habría que esperar unos pocos meses para verlo hecho realidad tal y como fue planteado en los años precedentes.

¹⁵¹ Declaración final de la Conferencia de Jefes de Estado o de Gobierno de París, diciembre de 1974.

3.5. Economía y política contra el problema regional.

Los principales objetivos que se marcó la CEE en el inicio de la década de los setenta, así como la situación internacional y sus consecuencias para la Europa de los Nueve, fueron las causas principales por las que se puso en marcha del fondo de ayuda regional, el FEDER, y por las que se puso en marcha una política regional, como política estructural por parte de la CEE.

En una situación económica tan complicada, en un contexto de cambios constantes, de reestructuración y de reconversión, producto del grado de modernización que alcanzaron los propios países miembros CEE y de la propia coyuntura económica, en el que se estaba produciendo el crecimiento y desarrollo de nuevos centros industriales extra-europeos, y el declive de zonas industriales de los países miembros, que tradicionalmente fueron hasta ese momento referentes de importancia en sus sectores productivos, se produjeron una serie de interdependencias frente al que fue necesario dar un paso al frente y asegurar el desarrollo del proceso de integración. La creación del Mercado Común y el propio desarrollo del Estado del Bienestar ayudaron a la creación de un espacio de riqueza, de prosperidad, de defensa de los valores cívicos y de democracia. Pero todo ello si tomamos todo este espacio en su conjunto, puesto que las diferencias en cuanto a prosperidad, crecimiento y previsiones de futuro de unas regiones a otras. El espacio de la CEE hubo espacios de gran prosperidad económica, que se correspondían con las grandes ciudades y núcleos industriales, como también, por otro lado, se desarrolló una CEE periférica y marginal, sobre todo en las zonas rurales y núcleos industriales de menor importancia que comenzaron a caer en recesión en esos momentos. Fue contra esta bipolaridad que se creó, y ante la imposibilidad de que las propias leyes del mercado pudieran paliar esta situación, por las que se creó el FEDER, como antes se crearon el FEOGA y el FSE.

Así, desde el final de la década de los sesenta, por estas y otras causas ya apuntadas antes, los problemas de disparidad regional en el ámbito de la Europa comunitaria se manifestaron como un problema a solucionar. Un problema que persistía en el tiempo y que se agravó con su paso, y cada vez era más acuciante la necesidad de hacer frente a este tipo de problemas para avanzar en el proceso de integración. Ya antes de la incorporación de los tres primeros nuevos miembros, se constató el hecho de que para ello se tenía que hacer frente a algunos de los problemas de tipo jurídico y político que la puesta en funcionamiento de un fondo de ayuda regional, como el caso del futuro FEDER, llevaba implícito. Así, en 1969, en el momento en que se inició el debate acerca de la creación y del modo en que se iba a crear este fondo de ayuda regional, en el informe de la Comisión fechado el 17 de octubre, el propio órgano ejecutivo de las Comunidades europeas, en primer lugar, instaba al Consejo a que tomara las decisiones que considerara oportunas para este último pudiera crear los medios de acción necesarios para que se pudiera poner en marcha en el seno de la Comunidad una política en materia de desarrollo regional. Para ello, la Comisión, propuso la creación de un organismo institucional que desarrollara la función de coordinar las políticas regionales de la Comunidad. Éste sería un Comité mixto en el que, por su carácter permanente, se pudieran discutir los planes regionales de los países miembros y los de la propia Comunidad, principalmente para que éstos fueran coherentes con la creación del Mercado Común. También los Estados miembros deberían consultar a las instituciones comunitarias de forma periódica a Comisión sobre las regiones afectadas por la política regional, principalmente las fronterizas. Pero también en este informe se puso de manifiesto de forma implícita la existencia de este debate cuando se resaltó de forma explícita que la creación de un fondo de ayuda en materia regional, en su opinión, no afectaba a ninguno de los principios sobre los que se creó y desarrolló el Tratado de la

CEE. El debate a este respecto fue intenso, pero la elección política ya se tomó con anterioridad, y fue una decisión respaldada por la poca claridad que sobre este hecho se reflejó en el Tratado de Roma, por lo que se estimó que no suponía ninguna vulneración del tratado, y sí un elemento a desarrollar para avanzar hacia los objetivos por los que se creó.

Fue por tanto una decisión consensuada entre los socios comunitarios, y que tuvo más que ver con el interés político de las instituciones de la CEE y de los países miembros de poder dar solución a un problema común para seguir avanzando en el proceso de integración. Pero si la decisión tuvo un eminente coartada política, también debió de ser respaldada jurídicamente de alguna manera para poderse llevar a cabo, y fue ahí donde se entró en juego la poca claridad que aportaba el Tratado de Roma por el que se creó la CEE. Ahora bien, como se puede apreciar, el debate político existente en el seno de la Comunidad se ceñía más a la forma en la que las propias instituciones de la Comunidad debían establecer la creación del fondo, el ámbito para el que se destinarían sus fondos y las condiciones en las que se puso en funcionamiento que a la creación o no del mismo. Ese era un debate que se estaba alimentando desde hacía un tiempo atrás, y que cobró una gran importancia en el seno de las instituciones comunitarias desde el primer instante en que se puso sobre el tapete no la idea de crear este fondo, sino la voluntad política de crearlo y, con él, la puesta en marcha de una política regional propia por parte de la CEE. La Comisión europea en este sentido lo tenía muy claro, y buena prueba de ello es el propio informe citado con anterioridad, pues cuando afirmó que la creación de un fondo de ayuda regional no suponía ningún problema para el pleno desarrollo de los supuestos establecidos en los Tratados de Roma, estaba ciñéndose, de modo implícito, a la base jurídica que le proporcionaban los art. 235 y 92 del Tratado de la CEE y a los que antes he hecho mención, para poner en

funcionamiento el FEDER. Porque la Comisión, en ese instante, tenía la voluntad política de poner en marcha un nuevo plan de desarrollo para estas regiones, y lo hizo bajo desarrollando un principio basado en la solidaridad entre los que más tienen y los que menos, lo que se estimó que tendría ciertas ventajas con respecto a la percepción que del desarrollo de esta política comunitaria pudieran tener los ciudadanos de estas regiones menos favorecidas, lo que fue en beneficio de las instituciones de la CEE y eso no podía ir en contra de los principios del Tratado. Aunque sí era consciente, que una política regional desmesurada y carente de control podía poner en peligro o alteradas algunas de las reglas y principios sobre los que se edificó el Mercado Común. Los mismos que se habían marcado en Roma en marzo de 1957.

Pero el contenido de estos dos artículos en el Tratado de de Roma y la forma en la que luego se convirtieron en la base jurídica sobre la que gestar la existencia del FEDER genera algunas dudas al respecto. ¿Cabría pensar, de este modo, que los líderes europeos ya tenían en mente la creación de este fondo de ayuda en la temprana fecha de 1957 y que por ello dejaron esta puerta abierta? O ¿sólo serían conscientes de la existencia de los problemas de que de disparidad regional se estaban produciendo en el seno de los países miembros y de la amenaza que éstos eran para que se pudieran cumplir los objetivos que se planteó la CEE y para solucionarlos aprovecharon la indefinición del Tratado de Roma? Ciertamente ésta parece que es la hipótesis más factible, pues la primera es ciertamente indemostrable a la luz de los textos, y el FEDER se vio como una medida política más de la Comunidad para hacer frente a estos problemas y plantear una solución factible que no frene el proceso de integración europea. De hecho, el problema de disparidad regional puede verse como una consecuencia también del desarrollo del Mercado Común, cuya dinámica fortaleció a las regiones más favorecidas en el terreno económico.

De todo lo expuesto con anterioridad se pueden extraer algunas conclusiones acerca de los inicios y de la puesta en marcha de la política regional comunitaria. La primera de todas ellas, y la que principalmente he tratado de poner de manifiesto, fue el hecho de que la puesta en marcha de una política regional comunitaria tenía unos antecedentes históricos que, aunque cercanos en el tiempo a la puesta en funcionamiento del FEDER, eran más lejanos de lo que su inicio nos pudiera hacer pensar. Esto quedó claro por el hecho de que la idea de elaborar y poner en marcha una política regional comunitaria ya estuvo en la mente de algunas de las principales personalidades que dirigieron el proceso de integración europea desde sus inicios, e incluso antes, pues así quedó reflejado en las reuniones preparatorias que condujeron a la firma de los Tratados de Roma. Su gestación y desarrollo, por otro lado, estuvo en relación con un nuevo replanteamiento ideológico de lo que en este sentido y hasta ese momento significó tradicionalmente el regionalismo. Pero también, y esto sí que habría que tenerlo presente, a lo largo de todo el proceso de integración europea al que se refiere este trabajo, es el hecho de que la puesta en marcha por parte de las instituciones comunitarias de una política regional, por sectorial o parcial que su nombre nos pudiera parecer, siempre estuvo en relación directa con los principales objetivos que se planteaban estas instituciones. Con lo que su análisis siempre debe de estar bien enmarcado en el contexto de los principales objetivos que estas mismas instituciones se plantearon en su momento, pues estuvieron siempre relacionados con la forma y el fondo en el que se deseaba avanzar en el proceso de integración, y por extensión, en relación con el proyecto de la Europa que se pretendía desarrollar y el tipo de Europa que se quería construir. Por lo que creo que no se puede separar el desarrollo de la política regional y el desarrollo de lo que Europa debía ser. Es decir, que la política regional comunitaria desde su creación es un parte muy importante del “*doing Europe*”,

tanto en lo que significó en un primer momento para la Europa de los Seis, como luego se demostró tras la adhesión de nuevos miembros y la creación de la Europa de los Nueve. Y es que como ya anteriormente he resaltado, avanzar en el proceso de integración europea es hacer Europa, y eso implicaba el pasar de la “pequeña Europa”, la Europa de los Seis, a implicar en este proceso a la totalidad de los países miembros.

Una vez dicho esto y vista la relación directa entre la creación y desarrollo de una política regional comunitaria y los objetivos que se marcaron las instituciones comunitarias, el debate en las instituciones de la CEE estuvo relacionado con la cobertura jurídica que hubo que dar al FEDER, e integrar a éste y al resto de los fondos estructurales de la Comunidad en el desarrollo político e institucional. Pasando por el hecho de que fue la creación del FEDER, un hecho que marcó un antes y un después en la CEE, ya que supuso la puesta en funcionamiento de una política regional comunitaria y el momento en el que las Comunidades Europeas comenzaron a poner en funcionamiento una política estrictamente propia. Una muestra clara de que en el proceso de integración europea lo económico siempre estuvo matizado por lo político, y que fue por medio de esta interrelación por la que se pudieron superar algunos de los problemas que fueron surgiendo a lo largo del proceso. Por esta razón es necesario llevar a cabo un análisis del significado que en ambos aspectos supuso la creación y la puesta en funcionamiento del FEDER, como en lo que también se refiere a las interrelaciones que se produjeron en estas dos vertientes. Ya fuera en la Europa de los Nueve, primero, como luego será en sus sucesivas ampliaciones.

3.6. Las novedades del Reglamento CEE nº 724/75.

El reglamento 724/75 por el que se creó el FEDER introdujo algunas novedades que es necesario resaltar para poder tener una idea de la forma en la que las instituciones de

la CEE concibieron el desarrollo de su política regional y la percepción del problema al que pretendían poner solución.

La primera de estas novedades digna de mención fue la que se refería a la propia distribución del Fondo. En los artículos 5 y 6 del reglamento 724/75 se especificaba que la Comisión sería la encargada de tomar la decisión acerca de los proyectos que se pudieran ver beneficiados de la actuación del fondo. Siempre en función del desequilibrio económico relativo de la región en cuestión y de que la participación del FEDER no afectara a la inversión directa o indirecta que en estas regiones se pudieran llevar a cabo¹⁵². Al mismo tiempo, la Comisión también tendría que realizar un estudio acerca de la coherencia del proyecto de desarrollo económico llevado a cabo por el Estado miembro en cuestión y la ayuda del FEDER. Es decir, que los objetivos del proyecto a subvencionar estuvieran en concordancia con los principios de la Comunidad en materia de desarrollo regional, de modo particular, pero también, de modo general, con los objetivos más amplios de la propia CEE. Lo que en ese momento implicaba que no se viera afectado el proyecto de la Comunidad para la realización de la UME¹⁵³.

Para lograr estos objetivos que se planteaban, en el propio reglamento del FEDER quedó reflejada la cuantía del Fondo, que se estimó un presupuesto para el año 1975 de 300 millones de unidades de cuenta, de 500 millones de unidades de cuenta para el año de 1976 y otro tanto para el año siguiente¹⁵⁴. Con lo que se dispondría de un total de 1300 millones de unidades de cuenta, más otros 150 millones que en ese momento no se encontraban en uso procedentes del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola, sección orientación, que serían repartidos de acuerdo a los siguientes porcentajes:

- Bélgica 1'5%.

¹⁵² Art. 5 del Reglamento 724/75 del Consejo de 18 de marzo de 1975. *DOCE* nº L. 73/1.

¹⁵³ *Ibidem*, Art. 6.

¹⁵⁴ *Ibidem*, Art. 2.

- Dinamarca 1'3%.
- Francia 15%.
- Irlanda 6%.
- Italia 40%.
- Luxemburgo 0'1%.
- Países Bajos 1,7%.
- República Federal de Alemania 6'4%.
- Reino Unido 28%.

Como se puede apreciar, los porcentajes varían mucho de unos Estados a otros, lo que nos indica bien a las claras dónde se encontraban las regiones menos favorecidas en el seno de los países miembros, pero también quiénes eran los Estados políticamente más influyentes en el seno de la CEE que aspiraban a hacerse con esta nueva vía de adquisición de recursos y donde estaba la voluntad política de las instituciones de la CEE para poner remedio a este problema. Lo cierto es que sólo unas pocas regiones en cada Estado, salvo en el caso de Irlanda que era el país entero, fueron consideradas como potenciales beneficiarias de las ayudas de los fondos del FEDER. En realidad sólo aquéllas que eran consideradas regiones potenciales de ayuda por parte de las políticas que en este mismo sentido pusieron en marcha cada Estado miembro¹⁵⁵.

Por lo tanto, el FEDER era gestionado por la Comisión, pero esta institución estuvo ayudada en esta función por el nuevo Comité de Política Regional¹⁵⁶, que fue creado en ese momento para desempeñar esta labor. Aunque la decisión de crearlo, según consta en el articulado del reglamento del FEDER, ya se tomó en la Conferencia de Jefes de Estado o de Gobierno celebrada en París en octubre de 1972¹⁵⁷. En el mismo momento

¹⁵⁵ *Ibidem*, Art. 3..

¹⁵⁶ Decisión del Consejo 75/185 de 18 de marzo de 1975.

¹⁵⁷ Declaración final, *op cit*, 1972.

en que quedó plasmado en su Declaración final la necesidad de llevar a cabo una política regional coordinada por parte de todos los Estados miembros¹⁵⁸. Lo que venía a colmar las aspiraciones de la Comisión en este sentido, ya que, como he citado anteriormente, venía demandando desde finales de la pasada década de los sesenta la creación de un Comité mixto que la ayudara en la gestión de la política regional de la CEE.

Este nuevo Comité estaba formado por 10 miembros, de los cuales nueve eran respectivamente un representante de cada país miembro, y que, a su vez, era elegido de forma directa por cada uno de los gobiernos asociados de entre todos los funcionarios de su administración que desempeñen su labor profesional en un puesto directamente relacionado con el desarrollo de la política regional propia. El otro miembro, el décimo, era un representante nombrado directamente por la Comisión, y que actuaría como contrapeso frente al resto si éstos intentaban hacer del Comité un organismo destinado a satisfacer los intereses nacionales de los países miembros. Era, por lo tanto, el representante de la visión europeísta ante los problemas de disparidad regional, y en principio, la parte neutral.

Por otro lado, hay que destacar el hecho de que también el Banco Europeo de Inversiones, por su parte, nombraba a un hombre de su confianza que participaba en las sesiones de este Comité, aunque éste lo hacía en calidad de observador, no de miembro del Consejo¹⁵⁹. El Comité tenía un Presidente y un Vicepresidente, que eran elegidos mediante el voto mayoritario de sus miembros por un periodo renovable de dos años, mientras que la Secretaría de este Comité recaería en la Comisión. El Comité, para el desarrollo de su labor, podría recabar información y la opinión de diferentes

¹⁵⁸ *Ibidem.*

¹⁵⁹ Art. 3 de la Decisión del Consejo 75/185 de 18 de marzo de 1975.

organizaciones, sindicatos o asociaciones profesionales, para poder llevar a cabo su labor de asesor y tenía la obligación de estudiar todos los proyectos que sobre infraestructura fueran susceptibles de ser beneficiarios del fondo. Lo que equivale a decir que eran los Estados miembros los que presentaban al Comité los proyectos que quería que fueran subvencionados por el Fondo. Para lo que estos proyectos debían de haber sido inscritos previamente por el Estado miembro en sus programaciones anuales de desarrollo regional, y que además tuvieran un valor presupuestado superior a 10 millones de unidades de cuenta europea. La aceptación de los proyectos para que pudieran disfrutar de la ayuda del fondo se llevaba a cabo por unanimidad.

También, la creación de Comité de Política Regional estaba en relación con la intención por parte de la Comunidad de iniciar una serie de acciones coordinadas para cumplir sus objetivos en materia de política regional y con el planteamiento, por parte de las instituciones comunitarias, de establecer un procedimiento de consulta sobre las acciones destinadas a poner remedio a los problemas regionales. Porque el Comité actuaría a petición “del Consejo, la Comisión o por propia iniciativa, para examinar los problemas de la Comunidad relativos al desarrollo regional y para promover la realización de los objetivos de la Comunidad”¹⁶⁰. Para que esto fuera posible se estableció que era necesaria que la coordinación entre las políticas de los Estados miembros en materia regional, así como la coordinación de éstas con la política de la Comunidad se convirtiera en realidad. Para ello el Comité de Política Regional no sólo estudiaba los proyectos susceptibles de beneficiarse de los fondos estructurales, sino que también estudiaba las programaciones de ayuda regional de cada país miembro. Los proyectos, tenían que tener relación con el todo. Como se puede ver, las funciones y la forma en la que empezó a desarrollar su labor el nuevo Comité se pareció mucho a las

¹⁶⁰ Art. 2. de la Decisión del Consejo 75/185 de 18 de marzo de 1975.

líneas que ya se marcaron en el capítulo dedicado a la política regional en el primer informe de política a medio plazo de la Comunidad.

En lo que se refiere al reparto porcentual del fondo, hay que resaltar algunas cosas. En primer lugar, es destacar el hecho de que la mayoría de los recursos del FEDER asignados a Italia, en su primer año de vida, fueron a parar únicamente a las regiones que componen el *Mezzogiorno*. Un hecho nada especial, pues como resalté con anterioridad, era la zona deprimida más importante de la Europa de los Seis, y en la Europa de los Nueve, seguía teniendo unas desventajas comparativas muy importantes con respecto al N del país como con la media de la CEE. Era en esos momentos, una región que estructuralmente presentaba unos niveles de desarrollo muy por debajo de lo que era la media de la Europa de los Seis y también inferior en el marco de la Europa de los Nueve. En el caso de Bélgica y la República Federal de Alemania, la mayor parte de los fondos FEDER de los que disfrutaron se destinaron a poner en marcha numerosos programas que trataban de revitalizar buena parte de sus zonas industriales que se encontraban en proceso de reconversión. El proceso de mundialización de la economía que se produjo en las décadas de los años cincuenta y sesenta hizo que algunas industrias europeas perdieran sus ventajas comparativas en el marco de la economía mundial. La minería, la siderurgia y algunas otras industrias pesadas eran sectores en retroceso en la Europa de los Nueve a la altura del inicio de la década de los setenta, y este tipo de industrias se localizaban en ese momento en Europa central y principalmente en estos dos países.

El mismo caso fue el del Reino Unido, donde la mayor cantidad de los fondos fueron a parar a las zonas industriales más deprimidas o en recesión. Lo que explicaría que la mayoría de sus fondos asignados fueran invertidos en zonas como Escocia e Irlanda del Norte. Ésta última nada más y nada menos recibió el 89% de ellos durante el

primer año. Unos nuevos fondos que sirvieron para intentar potenciar el tejido industrial de estas regiones, muy azotadas por la crisis económica. Ésta hizo que las industrias siderúrgicas escocesas, los astilleros de Belfast, etc, tuvieran que echar el cierre a una actividad económica que llevaban desarrollando durante décadas. Y es que a la altura de los primeros años setenta estas zonas se encontraron en franca recesión. Una situación que ya se venía arrastrando desde los últimos años de la década anterior como consecuencia de la aparición de nuevos centros industriales con los que éstos tuvieron que competir en el mercado mundial, y que no sólo afectó a las industrias energéticas y a los astilleros. Pero es que éstas eran en ese momento la base del desarrollo económico de estas regiones.

3.7. El desarrollo del FEDER.

El año de 1975, el mismo en el que se puso en marcha el FEDER, fue calificado por las instituciones comunitarias como el “año de mayor dificultad económica para Europa”¹⁶¹ desde la creación de la CEE. Y lo cierto es que, objetivamente hablando, hubo suficientes razones de peso como para calificar ese año de tal modo, pues las cifras no dejan lugar a la duda y sí dan la idea de que fue ése un año de grandes dificultades.

Como pruebas de ello puede servir el hecho de que el PNB de los países miembros de las Comunidades Europeas bajó en ese año un 2'5%, que la producción industrial de los países miembros bajó un 7% y un 6% sus exportaciones, que la industria de la Europa de los Nueve funcionó a un 75% de su capacidad. En lo que tuvo mucho que ver el 12% de tasa de inflación media que tuvieron en este año los países miembros. Con lo que sí parece claro que en ese año de 1975, la Europa de los Nueve miembros pasó por un momento de dificultad, causado y como consecuencia de la crisis estructural que en

¹⁶¹ “Fond Européen de développement regional”. Premier Rapport Annuel. *Bulletin des Communautés Européennes*. Supplément 7/76.

ese momento se estaba desarrollando desde 1973, y que se dejó sentir de forma más importante en algunas de las regiones económicamente menos favorecidas, además de hacer que otras entraran en declive. No en vano la propia Comisión europea consideró “que el objetivo esencial de la política regional de la Comunidad es reforzar los resultados económicos de las regiones retrasadas en su desarrollo, así como los de las regiones industriales en declive, creando en ellas empleos duraderos, contribuyendo de esta manera a mejorar la competitividad de la economía en su conjunto”¹⁶².

Esto explica que, a partir de ese momento, la política regional se convirtió, con mayor motivo de lo que lo había sido hasta ese momento, en una de las prioridades de la Comunidad. La política regional comunitaria comenzó a abarcar, a través del FEDER, a algunos de los sectores que tradicionalmente no se tuvieron en cuenta cuando se planteó su creación, como fue el caso de la industria energética, que hasta ese momento no recibió ningún tipo de ayudas por parte de los países miembros. Con lo que las regiones mineras y las regiones donde la industria pesada era la base de su economía, en el seno de los países miembros principalmente, así como todas las favorecidas antes por los fondos FEDER y el FSE comunitarios se vieron afectadas de lleno por este periodo de crisis. Con lo que para la CEE pasaron también a ser las regiones en declive, regiones susceptibles de ser favorecidas por los fondos FEDER. Así, estas regiones, al igual que las regiones menos favorecidas a las que antes hice mención, y que primeramente recibieron buena parte de la ayuda del FEDER, pasaron a cumplir perfectamente con los dictámenes sobre los que se fundamentaba la creación de este fondo de ayuda y los objetivos que desde las instituciones comunitarias se propusieron para poder poner remedio, o al menos paliar, de forma apremiante los problemas de disparidad regional que existían en el espacio de la Europa de los Nueve, y que podían poner en peligro los

¹⁶² Comisión de las Comunidades Europeas, *II Informe periódico*, *op cit*, p 214.

objetivos de las instituciones de la CEE y por añadidura el seguir avanzando en el propio proceso de integración.

De este modo, en el seno de la CEE y como consecuencia del agravamiento del problema de disparidad regional, se distinguieron tres tipos de regiones de acuerdo con su dinamismo económico: las regiones ricas, las regiones en declive y las regiones menos favorecidas. Más claramente quedó expresada esta división en el propio reglamento 724/75 de la CEE, y que se pretendía que pudiera actuar sobre tres zonas espaciales determinadas:

- En las regiones donde la actividad agrícola fueran predominantes. Con el doble fin de que, por un lado, se pudieran crear los suficientes equipamientos colectivos como para poder mantener la actividad, y, como segundo objetivo, que una mínima parte de la población en los países miembros se pudiera dedicar a esta actividad.
- En las regiones donde se había manifestado un declive industrial suficiente como para que esta actividad industrial corriese el peligro de extinguirse y, lo que guarda una estrecha relación con los dos puntos anteriores, en aquéllas en las que se donde se manifestaran altos niveles de sub-empleo, más allá del hecho de que fueran regiones agrícolas e industriales, sino que también se tuvo en cuenta al resto de ellas¹⁶³.

Como se puede apreciar los dos principales objetivos que desde las instituciones comunitarias se perseguían eran el desarrollo de una agricultura moderna y tecnificada, que pudiera mantener unos altos rendimientos con un bajo empleo de mano de obra y el mantenimiento de la actividad industrial tal y como hasta ese momento se habían desarrollado en las regiones en declive de los países miembros de la CEE. Y es que como consecuencia de los problemas económicos y financieros que se venían manifestando desde el final de la década de los años sesenta muchas regiones

¹⁶³ Reglamento de la CEE nº 724/75 de 18 de marzo de 1975. *JOCE* nº L/73/2 de 21 de marzo de 1975.

industriales de los países miembros sufrieron algunos problemas que amenazaban su supervivencia, y que algunas industrias no pudieron superar. Ya he hablado anteriormente de los problemas en sectores como la minería, la siderurgia, la industria naval y otros. Una situación que, por otro lado, se vio agravada como consecuencia de la aparición de focos industriales extraeuropeos con los que competían directamente en el mercado mundial. Apareciendo así una fuerte competencia en este terreno para las industrias de la Europa de la CEE lo suficientemente fuerte como para que se viera atacada su propia supervivencia.

Ante este problema, el objetivo principal con el desarrollo del FEDER fue que se mantuvieran los empleos y la actividad industrial y de servicios que en estas zonas se desarrollaron hasta ese momento. La idea era que como estas regiones entraron en franco declive por la falta de competitividad de estas empresas en el mercado mundial, con el desarrollo del FEDER pudieran mantener las ventajas comparativas que habían tenido hasta ese momento. Ésta fue una de las taras más importantes que venía arrastrando buena parte del tejido industrial europeo desde hacía un tiempo. No en vano, éste era uno de los caballos de batalla sobre los que más incidencia había hecho en diversas ocasiones la propia Comisión europea.

Todo esto estaba relacionado con otro objetivo a lograr por parte de las instituciones de la CEE, que era el mantenimiento del mismo nivel de empleo en estas regiones en los años anteriores. El desempleo, en esos momentos de crisis, se convirtió en uno de los caballos de batalla de la política de la CEE y de los gobiernos de los países miembros. El problema fue que dada la crisis internacional, el desarrollo de una economía globalizada y la competencia que existía a nivel mundial para las industrias europeas, los objetivos que se plantearon no se pudieron cumplir, porque las soluciones que se plantearon en el seno de la Comunidad para alcanzar o no se pudieron llevar a cabo o no

alcanzaron los resultados deseados, ya que la coyuntura económica era demasiado complicada. La receta económica que se pretendió aplicar por parte de las instituciones comunitarias, con la puesta en funcionamiento del FEDER, no sólo era la de mantener un nivel de empleo parecido al que habían disfrutado estas regiones, sino también la puesta en marcha de estos recursos tenía como objetivo la creación de un empleo mejor, más productivo. Un punto sobre el cual se pudiera establecer una base estable sobre la que desarrollar unas mayores ventajas comparativas con respecto a sus competidores comerciales en el mercado mundial.

Uno de los puntos más importantes sobre el que el FEDER actuó de forma muy productiva, fue en la subvención de obras destinadas a dotar a estas regiones de una mejor infraestructura. La política regional y la política de los transportes desde el inicio de la década de los setenta siempre estuvieron muy relacionadas y esta relación se pudo comprobar tanto en los trabajos de la Comisión como en los del Parlamento europeo. Por ejemplo, sin ir más lejos, desde 1973 se formó la Comisión de trabajo del Parlamento Europeo referida a la Política Regional y de Transportes. Una Comisión que se transformará en 1979 en la Comisión de Política Regional y Ordenación del Territorio. Por otro lado, en el seno de la Comisión, la figura del Comisario encargado de la política regional de la Comunidad ya fue una realidad desde el 6 de enero de 1973, sólo seis días después de la fecha en que se produjo la adhesión oficial como miembros de pleno derecho del Reino Unido, Dinamarca e Irlanda a la CEE. Un cargo que recayó en la figura del británico G. Thompson, en una Comisión presidida por el francés François-Xavier Ortoli (1925-), que había sustituido como Presidente de la Comisión al holandés Sicco L. Mansholt (1909-1995).

Como se puede deducir, el FEDER sería una gran ayuda, principalmente, para financiar la creación de estas nuevas vías de comunicación y para la compra de los

equipamientos necesarios para que los productos y servicios creados por las industrias de estas regiones pudieran tener un mejor acceso a los mercados y pudieran competir con éxito con sus oponentes comerciales. Ésta era una receta económica clásica. Ya en algún momento anteriormente se puso sobre el tapete por parte de los países miembros en un intento de plantear soluciones a los problemas de este tipo en algunas de sus regiones menos favorecidas. Pero que a partir de ese momento no sólo era un complemento a las políticas de los países miembros en este ámbito, sino que supuso una actuación directa por parte de la CEE, a través de la puesta en marcha de una parte de sus propios recursos y el desarrollo de una política regional propia de la Comunidad. Y todo ello cumpliendo con una de las premisas que se había marcado la CEE para la creación del FEDER. La no interferencia directa por parte de la Comunidad en la modernización de las estructuras empresariales de las regiones, en el plan de modernización que para este territorio hubiera diseñado el Estado miembro en cuestión. De este modo, la subvención de la CEE, a través del FEDER, se produciría en la medida en que los objetivos a lograr por la puesta en marcha de los planes de desarrollo diseñados por los países miembros estuvieran en coherencia con los planes diseñados en teste mismo sentido por la propia CEE. Tal y como así se expresó en el propio Reglamento 724/75¹⁶⁴.

Pero también este hecho supuso que la economía y la política pasaban a estar más unidas. Algo que ya sucedió con anterioridad, en lo que se refiere al desarrollo político de las instituciones comunitarias. Un hecho que también quedó plasmado en el preámbulo de este reglamento¹⁶⁵, y que también ya estaban esbozadas en las Declaraciones finales de las Conferencias de Jefes de Estado o de gobierno que, sobre este problema, en sus reuniones de París, tanto en la de octubre de 1972 como en la de

¹⁶⁴ *Ibidem.*

¹⁶⁵ *Ibidem.*

diciembre de 1974, y la de Copenhague, de un año antes¹⁶⁶. Ya en aquellos momentos se tenía la certeza de que era necesario intentar aportar algún tipo de solución a los intensos problemas de disparidad de recursos que en ese momento se manifestaron en algunas de las regiones de los países miembros.

Todas estas cuestiones se tuvieron muy en cuenta llegado el momento de hacer balance cuando se cumplió el primer año de la puesta en funcionamiento del FEDER. En el seno de las instituciones comunitarias se asumió la idea de que en los momentos de crisis, como ése, todos los gobiernos nacionales, y los de los países miembros no iban a ser una excepción, tienden a dar soluciones inmediatas a sus problemas más acuciantes. Uno de éstos fue el referido a mantener los niveles de empleo, que en ese momento se convirtió en un problema grave, ya que en el escenario económico de la Europa de los Nueve había unos cinco millones de parados. También hubo medidas para intentar controlar el nivel de inflación, que rondaba el 12% de media en este mismo espacio económico, así como también se tomaron medidas para controlar la balanza de pagos, que tras el periodo de crisis tras 1973 y lo complicado que fue el siguiente bienio alcanzó unos niveles de intercambio con terceros países mucho más equilibrados. Como se puede ver, la crisis también trastocó el desarrollo

Como vemos, se tomaron medidas en los ámbitos principales que afectaban al desarrollo del Mercado Común. Un Mercado Común que también se vio afectado por el desarrollo de la crisis, ya que puso a prueba a los países miembros a la hora de confiar en una política común para solucionar los problemas o en dar soluciones desde el ámbito estatal. Una disyuntiva que marcaba las líneas a seguir por parte de los países miembros en cuanto al desarrollo del Mercado Común, de la creación de la UEM y de la

¹⁶⁶ Todas estas Declaraciones finales se encuentran en Rogelio Pérez Bustamante y Ana Palacio, *Los Consejos europeos*, Madrid, MAP, 1998.

creación del FEDER como instrumento de ayuda para poder llevar cumplir con éxito los objetivos marcados.

Por esta relación, para que el propio ciudadano comunitario se sintiera más cercano a las instituciones comunitarias y a sus políticas, la Comisión estimó que era necesario informar a la opinión pública sobre la actividad que desarrollaba el fondo. La CEE era una institución que quedaba muy lejana para el día a día del ciudadano. Además, éste aun en ese momento no tenía el poder de elegir a sus representantes en el Parlamento europeo, un hecho que sí estaba reflejado en el Tratado de la CEE¹⁶⁷. Con lo que las instituciones comunitarias no tenían la legitimidad democrática que siempre pretendieron darle los “Padres de Europa”. Por eso, ante estos déficit, conscientes de éstos y relacionado con lo expresado en el reglamento 724/75, se estimó, a instancia de la Comisión, que los proyectos que se hubieran beneficiado de las ayudas comunitarias se publicaran en el JOCE a los seis meses de haber recibido éstos su ayuda¹⁶⁸.

Por último, también es importante destacar alguna de las novedades que estaban presentes en este reglamento. Una novedad muy importante fue el hecho de que en el propio reglamento 724/75 el presupuesto del FEDER ya estuviera expresado en unidades de cuenta, cuando no fue hasta un poco tiempo después, en 1979, cuando se le dio el nombre de ECU a la unidad de cuenta europea. Pero es que ya un tiempo antes, tras la publicación en el DOCE del Reglamento de la CEE 907/73, de 3 de abril de 1973, quedó expresado en su Art. 5 del Anexo, elaborado por el Consejo, que se establecería la creación del Fondo de Cooperación Monetaria Europeo. Un fondo monetario que sería creado en base a las aportaciones de los distintos países miembros. A partir de ahí se estableció la creación de una unidad de cuenta europea, que tendría un

¹⁶⁷ *Tratado de la CEE*, Art. 138.

¹⁶⁸ Reglamento de la CEE 724/75, *op cit.*

valor de 0.788867088 gramos de oro puro¹⁶⁹, y a partir de ahí se establecería la paridad con las diferentes monedas que formaban el fondo. Por lo tanto, la creación de una unidad de cuenta europea fue una realidad un tiempo anterior a la creación del FEDER. Además, casi un año antes, el 10 de abril de 1972, los países miembros, que entonces aun eran la Europa de los Seis, acordaron limitar el margen de fluctuación de sus monedas nacionales a un 2'25%. Lo que supuso la creación de la “serpiente monetaria europea”, pero también el inicio de un gran esfuerzo, muchas veces imposible de llevar a cabo en los años sucesivos, de la Europa de los Seis por avanzar en el progreso de integración económica europea.

Como se puede ver, las disposiciones seguidas por los países miembros de la Europa comunitaria para llevar a cabo la integración económica, en lo que se refiere a la política monetaria, chocaron con las dificultades que en este ámbito aparecieron desde el inicio de la década de los años setenta. El hecho de que esta unidad de cuenta tuviera una paridad fija con el oro le daba un punto de inestabilidad. Una inestabilidad con la que ya nació, puesto que la unidad de cuenta europea se creó poco tiempo después de que se produjera el abandono del patrón oro-dólar por parte del gobierno de los EEUU del presidente R. Nixon. Un hecho que se había producido el 15 de agosto de 1971, y era una medida de defensa del gobierno estadounidense de su moneda con respecto a los grandes procesos especulativos que se habían llevado a cabo en los años anteriores y que habían supuesto una pérdida importante de sus reservas de oro. Como consecuencia de esto, se produjo un agravamiento de la inestabilidad que ya estaba sufriendo el sistema financiero y económico mundial. El hecho de que se crearan paridades fijas y conversiones irreversibles entre las monedas de los países miembros con respecto a esta unidad de cuenta europea, supuso que estas monedas que formaban el Fondo de

¹⁶⁹ Art. 5 del Anexo al Reglamento (CEE) No 907/73 de 3 de abril de 1973.

Cooperación Monetaria Europeo quedaban vinculadas, por su condición de monedas que formaban parte de este fondo, a una paridad fija con el oro y defenderse en un margen de fluctuación ciertamente estrecho. Con lo que comenzó a sufrir los mismos problemas que en los años anteriores sufrió el dólar norteamericano. Unos problemas que si cabe fueron más graves, puesto que ninguna de las monedas a las que me refiero eran ni tan siquiera lo suficientemente fuertes como para dar estabilidad al sistema. Por esta razón este patrón oro-dólar fue abandonado por el gobierno norteamericano, y ésta era la única moneda que hasta ese momento le había dado estabilidad al sistema. Ya cuando el gobierno Nixon abandonó el patrón oro-dólar fue cuando éste se consideró incapaz de reconducir la situación hacia los niveles de eficacia que el propio sistema tuvo hasta el final de la década de los años sesenta. En ese momento, éste era un peso imposible de soportar en ese momento, era muy fuerte la inestabilidad de las monedas europeas en ese momento. Es cierto que este era un problema que no era exclusivo de las economías de los países miembros, más bien todo lo contrario. Era un problema financiero y económico global, consecuencia de las incompatibilidades y de las deficiencias estructurales que el con el funcionamiento del sistema se había generado en ese periodo. Con lo que en lo que se refiere a la creación de la nueva moneda de cuenta europea, tanto en su forma y como por el momento en que se creó, por los problemas económicos que ya se estaban mostrando en ese momento, se llevó a cabo bajo unos supuestos que no aportaban nada novedoso con respecto al pasado. Pero que ya en ese momento habían demostrado ser obsoletos para dar estabilidad al sistema. A esas alturas del inicio de la década de los años setenta ninguna moneda europea era lo suficientemente fuerte como para dar fiabilidad al sistema. Con lo que éste era una fuente de inestabilidad lo suficientemente fuerte como para echar por tierra el calendario marcado por P. Werner para lograr la moneda única europea.

Capítulo 4. Crisis y reconversión en la política regional de la CEE.

La crisis del petróleo de 1973, y sobre todo sus consecuencias, no sólo tuvieron una incidencia muy grande en las economías de los países miembros, sino que también tuvo fuertes repercusiones en el terreno político. En este ámbito se produjeron grandes cambios en la escena europea, empezando por el relevo al frente de los gobiernos de los países miembros de modo general, fruto de un cambio generacional en la primera generación de líderes en las instituciones de la CEE, lo que, unido a la primera ampliación de la CEE, y que se ya se tuviera en mente una segunda, nos da una idea del cambio tan fuerte que se experimentó y de que éste aun no colmó las expectativas que con se generaron.

Por otro lado, en lo que se refería al ámbito social, también surgieron problemas tanto al nivel de los Estados miembros o a la escala de la propia Comunidad. El modelo económico estaba en entredicho, las funciones de los Estado en economía se reformularon. Sin duda, la década de los años setenta fue un periodo de cambios, de transformaciones, y todo porque ya se tenía la constancia de que la “Edad de Oro” que la economía europea tuvo en las dos décadas anteriores llegó a su fin.

4.1. La crisis del petróleo en el proceso de integración de la CEE.

Todos estos problemas fueron tenidos en cuenta por las instituciones comunitarias. Una de las principales soluciones a los problemas que se manifestaban fue la puesta en marcha del FEDER y el resto de los fondos estructurales comunitarios. Es más, el que estos instrumentos de ayuda comunitarios se pusieran en marcha, en el momento en el que lo hicieron, fue una consecuencia directa de la toma de conciencia por parte de las instituciones comunitarias del momento de crisis que se estaba viviendo, que, entre otras cosas, puso de manifiesto la existencia de un “problema regional comunitario”. Un

hecho que por sí mismo podía poner en peligro los objetivos más importantes que se marcó la CEE y la forma en que se estaba desarrollando el propio proceso de integración europea. Por eso, la puesta en marcha de los fondos estructurales de la CEE fue un deseo de tratar de poner remedio a esta situación, que se estaba complicando cada vez más.

Así, los fondos estructurales comunitarios se convirtieron en un elemento más de modernización y de ayuda al desarrollo que habría que complementarse con las políticas regionales de los Estados miembros. Desde hacía un tiempo, ya en algunos de los países miembros, se estaban poniendo en marcha este tipo de políticas, que cumplían una función política, social y económica. La idea era que de esta cooperación se generaran los recursos suficientes como para que fueran una ayuda eficaz a la hora de poner en marcha los recursos potenciales de estas regiones, con lo que, de este modo, se podrían aportar soluciones definitivas al problema regional. No fue así desde un primer momento. Las ayudas resultaban insuficientes como para poner remedio al problema, y la crisis era tan profunda que hacía más bien que el problema se agravase. Desde el momento en que se comenzó a diseñar el FEDER y empezaron a desarrollarse el resto de los fondos estructurales, en el seno de la CEE comenzaron a plantearse disyuntivas con respecto a la idea del cómo se debería desarrollar el funcionamiento de estos fondos en los años posteriores para cumplir con la voluntad política de aportar soluciones cada vez más eficaces. ¿Cómo si no se podría explicar el hecho de que sólo cuatro años después de su puesta en funcionamiento, se pudiera llevar a cabo, previa petición de la Comisión, la reforma del reglamento del FEDER? ¿Cómo explicar también el hecho de que las instituciones comunitarias desarrollaran una política regional cada vez más activa? ¿Fue todo un intento de la Comunidad de asumir su responsabilidad con respecto a este problema? El 6 de febrero de 1979 se produjo la respuesta a estas

preguntas y se confirmó la voluntad de la CEE de intentar poner remedio, o al menos intentar paliar, el problema regional comunitario. En el *JOCE* de esa fecha se publicó el reglamento CEE nº 214/79. Un nuevo reglamento que, aprobado por el Consejo¹⁷⁰, modificó el reglamento CEE nº 724/75 por el que se creó y se desarrolló el FEDER hasta ese mismo año. En su texto ya se decía que esta reforma era un intento de las propias instituciones comunitarias de llevar a cabo una mejor gestión de los fondos FEDER ante las nuevas necesidades que en materia de política regional debían afrontar cada uno de los países miembros de la CEE.

Al igual que sucedió en 1975, este cambio en la forma en que pasó a desarrollarse el FEDER, se produjo en un contexto de crisis económica y social que se desarrolló a nivel mundial. En ese momento de crisis económica en el que no sólo se tuvieron que tomar medidas de una forma más enérgica y rápida, sino que también era más fácil tomarlas y llevarlas a cabo. Los países miembros y la propia CEE tomaron conciencia de que era necesario, en un momento en el que el panorama internacional era profundamente adverso, de la necesidad de ser más eficaces en el desarrollo de los instrumentos de ayuda que gestionaba. Y es que en ese mismo momento en el que se planteó la reforma del FEDER la CEE se encontraba inmersa en el pleno desarrollo de un nuevo proyecto para alcanzar la unión económica y monetaria y la segunda crisis del petróleo estaba en su punto álgido.

Poco antes de que se produjera esta reforma en el reglamento de los fondos estructurales la situación internacional hizo que se añadieran nuevas sombras al proceso de integración. La situación económica mundial se complicó cuando el 16 de enero de 1979, Reza Pahlevi, el Sha de Persia, se marchó a Egipto para, oficialmente, comenzar

¹⁷⁰ Reglamento nº 214/79 del Consejo de 6 de febrero de 1979. En *JOCE* nº L 35/I de 9 de febrero de 1979.

unas “vacaciones indefinidas”¹⁷¹. Evidentemente esto fue un eufemismo para definir su marcha al exilio y el comienzo en el país de un proceso político en el que se produjeron profundos cambios en este país. Cambios que desembocaron, el 1 de abril de 1979, en la proclamación de la República Islámica de Irán.

Como consecuencia de este cambio de gobierno, uno de los primeros países productores de petróleo se convirtió en un Estado islamista, de profesión de fe chiíta y de un marcado carácter integrista y antioccidental. Se introdujo así un nuevo elemento de inestabilidad en Oriente Medio, en donde la situación geoestratégica ya era complicada con la cuestión palestina en pleno apogeo y los problemas políticos que en ese momento ya se mostraban en Siria y Líbano. En el propio Irán, la primera consecuencia de este cambio, fue la renuncia expresa por parte del nuevo gobierno a las medidas modernizadoras y occidentalizadoras que se iniciaron en los años anteriores y que tenían en occidente a su modelo a seguir para el desarrollo económico del país. En el plano internacional también hubo consecuencias, y la más importante fue la tendencia al alza en el precio del petróleo en el mercado internacional, lo que repercutió directamente en el precio de los carburantes, con su consecuente alza de precios, y que, por extensión, se convirtió en una nueva crisis económica a nivel mundial. Para hacernos una idea de esto hay que decir que, entre 1979 y 1981, el precio del barril de petróleo varió desde los 13 a los 34 dólares USA¹⁷². Para frenar este incremento en los costes de producción los países de Europa occidental, en general, pusieron en marcha una serie de políticas fiscales expansivas, para intentar de suavizar los efectos de la crisis, que fueron muy importantes en cuanto al incremento de la inflación y la subida

¹⁷¹ Véase N. R. Keddie, *El Irán moderno*, Madrid, Verticales de Bolsillo, 2007.

¹⁷² En <http://www.expansion.com/especiales/petroleo/graficos.html>. Este documento fu consultado el 06-02-2007

en las cifras del desempleo, como también es de resaltar el aumento del precio del dinero como otra de las consecuencias de la crisis.

El aumento de los tipos de interés estaba en relación directa también con el considerable incremento del déficit público y una fuerte disminución de las tasas de ahorro que se produjeron en ese momento. Todo ello, unido a que la situación ya era delicada pues los efectos de la crisis anterior, la de la primera crisis del petróleo, ayudaron a constatar el hecho de se estaba desarrollando una nueva crisis económica mundial.

Pese a que el momento era complicado, la CEE siguió manteniendo los objetivos y las pautas políticas por las que se había creado el FEDER. El impacto esta nueva crisis, que fue denominada como la “II Crisis del Petróleo”, también se dejó sentir de una manera profunda a nivel regional en la Europa comunitaria. No se puede olvidar que la Europa comunitaria era parte de Europa occidental y como parte de ella también se desarrollaron los efectos que anteriormente he citado. El modelo económico de los países de Europa Occidental se desarrolló en los años anteriores bajo la premisa del consumo de energía barata. Una energía que en su mayor parte procedía del petróleo.

Todo ello, con respecto al problema que nos ocupa, incidió en la existencia de una gran disparidad de recursos económicos y de niveles de bienestar entre sus ciudadanos a nivel interregional entre los Estados miembros, que siguió siendo un problema de primer orden en el seno de la CEE. Un problema al que tampoco se le veía solución a corto plazo y que como consecuencia de todos estos problemas económicos que ya sufrieron durante la “I Crisis del Petróleo” y que con la “II Crisis del Petróleo” se agravaron y siguieron presentes. Además, también estaba el problema de la futura ampliación de la CEE. Una futura ampliación que se produjo hacia los países mediterráneo, con Grecia en primer lugar, y más adelante con Portugal y España, con

quien ya se establecieron conversaciones, cuyo resultado fue el agravamiento del problema regional, y esto afectaba al funcionamiento de la CEE y a los objetivos que se marcó para avanzar hacia una mayor integración y futura unión política de sus miembros.

Por todo esto, el aumento de los fondos del FEDER y una mejor gestión de los mismos se convirtió en uno de los puntos clave de la política comunitaria para avanzar en el desarrollo de una política regional propia que sirviera no sólo para solucionar el problema sino también para reforzar las instituciones comunitarias y legitimar su función. Todos los instrumentos de ayuda comunitarios, y entre ellos los fondos estructurales, servirían para desarrollar, desde el ámbito comunitario y complementándose con las desarrolladas por cada uno de los países miembros, una política más eficaz para tratar de atajar problemas como éste. La idea de reformar el FEDER surgió como consecuencia del interés en hacer de él un instrumento más eficaz como solución al problema regional, para lo que las instituciones de la CEE debían tener una base sobre la que establecer una marco de análisis.

Por esta razón, había que complementar la reforma del FEDER con la resolución del Consejo de 6 de febrero de 1979 marcó las orientaciones de la política regional comunitaria¹⁷³. De este modo se diseñó una auténtica política regional comunitaria, en la que sus objetivos se plantearon en función de los intereses de la Comunidad y no en función de las necesidades de los países miembros. O, al menos, no podrían divergir los intereses de unos con respecto al otro.

Este fue el contexto histórico y ésta también fue la base política sobre la en el que se gestó la primera reforma de los fondos FEDER que se llevó a cabo en 1979. El presupuesto del FEDER en los años anteriores fue demasiado escaso como para que el

¹⁷³ Resolución del Consejo de 6 de febrero de 1979, en *JOCE* n° C 36 de 9 de febrero de 1979.

problema regional comunitario tuviera visos de solución a corto plazo, y de ahí el que su presupuesto se fue incrementando paulatinamente con el paso de los años. Pero a la altura de 1979, se constató que también era importante cambiar, y en esto puso especial hincapié la reforma de 1979, el modo en que se gastaba el dinero de este fondo y la reducción de trámites burocráticos que debían cumplimentar los países miembros para poder acceder a esta fuente de recursos. Además, en ese mismo año, el plan Werner ya pasó a formar parte del pasado, se desechó definitivamente como la hoja de ruta a seguir para lograr el establecimiento de la moneda única europea. El hecho de que la forma de llegar a la moneda única fuera muy poco clara, los numerosos retrasos que sufrió el calendario establecido y la imposibilidad de llevar a cabo algunos de los objetivos allí marcados hicieron que, en lo que concernía a la forma en que se debía desarrollar, ya no fuera asumido por las instituciones comunitarias. Sin ir más lejos, según el informe Werner, la UEM debía de haber sido una realidad en 1978, pero en esa fecha, en realidad, el principal objetivo que se planteaba, la moneda única europea, era inalcanzable. En el final de la década de los setenta, pese a los retrasos, el objetivo principal de la CEE seguía siendo el mismo, la unión económica y monetaria. Eso sí, ya en esa fecha de 1979 el plan Werner ya no era viable, ya no servía, por lo que se idearon caminos alternativos para alcanzar el objetivo de la unión económica y monetaria. El camino no era válido, pero sí seguían estando vigentes la meta que allí se especificó. Hubo que esperar hasta casi el final de la década de los años noventa para que con el nacimiento del euro la moneda única se convirtiera en realidad, aunque no todos los países miembros, como veremos más adelante, asumirán esta moneda como propia.

Los nuevos proyectos hacía la unión económica y monetaria comenzaron a tomar forma en 1977. En este momento, cuando aun estaban muy presentes las consecuencias económicas y políticas de la crisis de 1973, la propia Comisión europea comenzó a

plantear soluciones a estos problemas económicos que, en ese momento, pusieron a los países miembros en una situación complicada. La fragilidad de las monedas europeas en el mercado mundial, los problemas económicos y monetarios de las economías de los países miembros como consecuencia de los efectos de la primera crisis del petróleo, fueron sólo algunas de las causas principales por las que se retomó el proyecto con renovadas energías. Desde el verano de ese mismo año de 1977 se intensificó el trabajo de la Comisión y el Consejo para relanzar el proyecto de la unión monetaria europea, ya que en este objetivo se resumían una buena parte de las soluciones a los problemas de debilidad económica habían mostrado en los años anteriores las diferentes monedas y economías de los países miembros y el fracaso de la política económica de las instituciones comunitarias. Fruto del trabajo realizado por las instituciones comunitarias a lo largo de todo el año, pero sobre todo en base a los trabajos llevados a cabo por la Dirección General de Economía y Finanzas, el inglés Roy Jenkins (1920-2003), que desde enero era el nuevo Presidente de la Comisión europea, expuso en Florencia, el 27 de octubre de ese mismo año y con motivo de la primera lectura Jean Monnet del Instituto Europeo, las nuevas bases sobre las que se debía desarrollar una nueva cooperación económica entre los países miembros, la forma en que éstos tenían que llevar a cabo cambios en el tejido industrial y empresarial, las reformas económicas y políticas que tenían que llevar a cabo los países miembros para alcanzar el objetivo y, de este modo, lograr así una Comunidad económicamente más fuerte y próspera¹⁷⁴. Todo en pos de una mayor estabilidad económica y monetaria de sus economías y sobre la base de la creación, aunque no era ésta la única solución que en esos momentos se planteaba pero sí la más importante para aliviar todos esos problemas, era la creación de

¹⁷⁴ R. Jenkins, *Europe's present challenge and future opportunity*, Jean Monnet Lecture, Florence, 27 October 1977. En http://aei.pitt.edu/4404/01/001971_1.pdf. Este documento fue consultado el 6- 02- 2007.

la moneda única europea¹⁷⁵. Fue de este modo y a partir de ese momento como comenzó a ponerse en marcha el “Plan Jenkins”, muy preocupada de los asuntos que se sucedían en el interior del espacio de la CEE, pero también en el exterior¹⁷⁶.

Por su contenido y la forma en que se pretendió llevar a cabo el nuevo plan trazado por R. Jenkins (1920-2003), y que hizo público en Florencia tuvo algunas opiniones en contra desde el primer momento. Y ciertamente algunas de ellas eran opiniones de personas muy relevantes en la escena política de la propia Comunidad, como así fue el caso del, sin lugar a dudas la opinión contraria más importante al Plan Jenkins, por aquel entonces el propio Vicepresidente de la Comisión y Comisario para Asuntos Económicos y Monetarios, el francés F. Ortoli (1925-2007). Fue el propio F. Ortoli (1925-2007) quien afirmó que el Plan Jenkins era una muestra de “las sombras del brillante y viejo pragmatismo inglés”. Unas declaraciones que por lo menos nos pueden indicar cuatro cosas:

1- La primera que la confianza en que la unión económica y monetaria se pudiera producir en un periodo corto se reducía a los partidarios del Plan Jenkins. Fuera de este círculo, la verdad, es que había bastante escepticismo ante esta posibilidad. El propio Vicepresidente de la Comisión, que debía desarrollar el proyecto, no lo tenía claro.

2- La segunda, que también se vio claramente a raíz de estas declaraciones, fue el hecho de que en la prensa especializada también se reflejó las diferencias de los especialistas sobre el proyecto. Por ejemplo, los comentarios en *Le Monde* fueron francamente hostiles, mientras que los comentarios en el diario *The Economist* fueron favorables a la iniciativa emprendida por R. Jenkins (1920-2003). Aunque

¹⁷⁵ Ibidem.

¹⁷⁶ R. Jenkins (1920-2003) fue el primer presidente de la Comisión Europea en asistir como tal a una reunión del G7. Fue por primera vez a la reunión celebrada en Londres entre 7-8 de mayo de 1977.

todos los comentarios de estos especialistas económicos reflejaron que los problemas de las economías europeas eran lo suficientemente importantes como para que la moneda única se convirtiera en una realidad lejana¹⁷⁷.

3- La tercera era de destacar el hecho de que incluso en el seno de la Comisión, en los momentos de crisis, el peso de las nacionalidades de sus componentes tenía un peso importante a la hora de tomar o no partido por la forma en que las instituciones comunitarias habrían de llevar a cabo su desarrollo político.

4- La última también está en relación con la anterior, y es que con respecto al Plan Jenkins, no parece que su elaboración de este nuevo proyecto para la creación de la moneda única europea a través de un calendario en el que se marcaban los diferentes objetivos a lograr, no fue fruto de la unanimidad en el seno de la Comisión europea. Más bien la idea de sacar adelante este proyecto parece que fue un empeño personal del propio Presidente R. Jenkins (1920-2003).

Pero si el Plan Jenkins era una iniciativa propia del Presidente de la Comisión, fue pronto asumido por algunos de los miembros de otras instituciones comunitarias. Así, en ese mismo momento, durante el segundo semestre de 1977, en el que la Presidencia del Consejo europeo recayó en el gobierno de Bélgica, el propio Consejo resaltó que los objetivos generales de la CEE en materia económica y monetaria eran los mismos que inspiraron el Plan Jenkins y en la forma en la que desde la Comisión se pretendía desarrollar este nuevo plan. Es decir, que pasaron a ser objetivos del Consejo bajo la presidencia belga la reducción del desempleo, de la inflación y de las diferencias entre las monedas de los países miembros en lo que se refería a su propia estabilidad y

¹⁷⁷ R. Jenkins, *op cit*, en http://aei.pitt.edu/4404/01/001971_1.pdf. Este documento fue consultado el 6-02-2007.

desarrollar así una mayor estabilidad presupuestaria de cada uno de los países miembros, al tiempo que también se intentaría reducir las diferencias estructurales en estos ámbitos pasarían a ser los objetivos principales del Consejo a la hora de elaborar la política económica de la CEE¹⁷⁸.

Para poder cumplir con estos objetivos las instituciones comunitarias estimaron que sería necesario una mayor coordinación de las políticas económicas y monetarias de los Estados miembros, así como una política más coherente y restrictiva en los mecanismos de crédito y una mayor armonización fiscal.¹⁷⁹

Además, fue poco después de la publicación del informe elaborado por L. Tindemans (1922-) sobre la Unión Europea, lo que se produjo el 7 de enero de 1976 y que incitaba a tomar medidas en el ámbito económico a la CEE y a sus países, cuando por petición explícita del Consejo por lo que primeramente se tomaron medidas en el ámbito económico desde las instituciones comunitarias. Es verdad que el trabajo en este terreno ya se venía realizando desde el principio de la década de los años setenta, desde la elaboración del Plan Werner, y pese a los problemas eran muchos y el objetivo era ambicioso, éste seguía estando muy presente en la cabeza de los principales dirigentes de las instituciones comunitarias. Pero es que la publicación del Informe Tindemans supuso un paso hacia delante en este sentido, ya que, sobre todo la Comisión, pretendía que este informe fuera considerado como una constitución europea de hecho para todos los países miembros. Un hecho que en ese momento estaba muy lejos de producirse.

El desarrollo del “Plan Jenkins” tomó una mayor fuerza a partir del mes de febrero de 1978. En ese momento el dólar americano pasaba por graves dificultades en cuanto a su cotización. Su debilidad se hizo patente cuando sufrió sucesivas fluctuaciones de

¹⁷⁸ Véase *Ibidem* y Council of European Communities, *Press releases, July-December 1977*, p 41. En http://aei.pitt.edu/3227/01/000340_1.pdf. Este documento fue consultado el 06-02-2007.

¹⁷⁹ *Ibidem*, p 42 y ss.

gran importancia, un hecho que hacía que el resto de monedas también sufriera una gran inestabilidad, y las de los países miembros de la CEE no fueron una excepción. Es cierto que el sistema diseñado en Bretton Woods se había abandonado desde hacía un tiempo, que el dólar ya no era el eje central, pero en el nuevo sistema monetario internacional el dólar norteamericano seguía desempeñando un papel de gran importancia. Ya no existía la vinculación directa entre el dólar y el oro, y por extensión tampoco existía la vinculación que había antes de 1973 del dólar con el resto de las monedas, pero esto no implicaba que era otra clase de vínculos entre ellas. Vínculos que ya no eran directos y ya no eran tan claros. En este clima de gran inestabilidad monetaria, en el inicio de 1978, el Canciller alemán H. Schmidt (1918-) y el por aquel entonces recién reelegido nuevo Presidente de la República francesa, V. Giscard d'Estaing (1926-), acordaron llevar a cabo una serie de medidas dedicadas a la formación de un Sistema Monetario Europeo. Todo con el fin de que las monedas de los países miembros no sufrieran, o al menos lo hicieran en menor medida, estos problemas de inestabilidad.

Es cierto que, en realidad, esto no era el objetivo final que pretendía el Presidente de la Comisión R. Jenkins, ya que este era mucho más modesto de lo que expresó el Presidente de la Comisión en Florencia. Tampoco fue ésta una iniciativa que surgiera de la Comisión europea. Ni tan siquiera participó en su gestación y en su desarrollo. Pero el propio R. Jenkins (1920-2003) no cejó en su empeño de seguir con su plan, y tomó la iniciativa de los presidentes francés y alemán como un paso hacia delante en el camino que le conduciría a la creación de la moneda única europea, y así lo expresó claramente en algunas de sus intervenciones¹⁸⁰.

¹⁸⁰ R. Jenkins, *Europa and its money*, Discurso pronunciado en Basilea el 13 de noviembre de 1978. En http://ec.europa.eu/economy_finance/emu_history/documentation/chapter11/19781113speechbyroyjenkins.pdf. Este documento fue consultado el 06-02-2007.

De este modo, con el respaldo del principal motor del proceso de integración europea y tras el acuerdo de los Presidentes de los Bancos Centrales de los países miembros del 13 de marzo de 1979, el Consejo europeo aprobó en París la puesta en marcha del nuevo Sistema Monetario Europeo (SME), que comenzó a ser efectivo a partir de esa fecha.

El nuevo SME estaría basado en la fluctuación de las monedas de los países miembros bajo unos márgenes semi-fijos establecidos del $\pm 2\text{''}25\%$ con respecto al ECU. La nueva moneda de cuenta europea, que estaría formada por una cesta de monedas de los países miembros, con porcentajes variables según la medida de su participación, y que estarían unidas por un mecanismo de intervención que haría que los dos bancos centrales de las monedas afectadas comprar o vender moneda cuando éstas alcanzaran el umbral máximo de fluctuación. Muchas de estas premisas ya se plantearon en el Consejo europeo de Bruselas de 5 de diciembre de 1978. Un Consejo en el que ya se planteó en una resolución de esta institución la futura creación del Sistema Monetario Europeo (SME), y dónde se dejó sentir el peso específico que en el proceso de integración tenían dos personalidades tan importantes en ese momento como las de H. Schmidt (1918-) y V. Giscard d'Estaing (1926-).

Pero en el ámbito económico no fue en el único en el que la CEE tomó medidas. En ese mismo año de 1979, en el que también se produjo la primera reforma del FEDER y en la que se estaba intentando desarrollar el plan Jenkins, en el propio PE se produjeron algunos cambios en la forma de trabajar y de afrontar el problema regional y sus soluciones. Como se ha dicho con anterioridad el PE desarrollaba su labor entonces a partir de la base que le proporcionaban los informes realizados por sus Comisiones de trabajo. En 1973 se creó la Comisión de Política Regional y de Transportes del PE, pero en 1979 ésta se transformó en la Comisión de Política Regional y Ordenación del

Territorio. Este cambio estaba en relación con la intención de las instituciones comunitarias de ser más eficaces de lo que lo fueron hasta ese momento en cuanto al problema regional comunitario. Esto también estaba relacionado con el hecho de que el propio PE quería aportar novedades en cuanto al desarrollo de una política regional comunitaria más eficaz. A partir de ese momento se desarrolló la idea, dentro de las instituciones comunitarias, de que había una relación directa entre el equilibrio espacial en el seno de la Comunidad y los criterios de eficiencia económica que tomaron éstas como medida. Lo que tendría que ver no sólo con la existencia de desigualdad de recursos y de riqueza económica entre regiones, sino también del despilfarro de éstos en algunas regiones.

4.2. La primera reforma del FEDER.

En el Consejo Europeo de París de primeros de marzo de 1979 se produjo, entre los Jefes de Estado y de gobierno allí reunidos, un intenso debate que abarcó una gran variedad de temas. La situación económica y social de la Comunidad, su posición en la ronda de negociaciones del GATT que se celebraría el 7 de marzo de 1979, sólo unos días después, en Washington, sus relaciones institucionales con la frontera de la CEE que era Yugoslavia, aun bajo el gobierno de Tito, donde se mostraban graves problemas, y el desarrollo de la política regional comunitaria fueron algunos de los principales temas del debate¹⁸¹.

En lo que a este último tema se refiere, fue allí, en París, donde el propio Consejo estimó que era necesaria una nueva evaluación del modo en que se estaba poniendo en marcha la propia política regional, ya que a lo largo de toda la década de los años setenta una buena parte de la legislación comunitaria cambió o estaba en proceso de

¹⁸¹ Council of European Communities, *Press releases, January-March 1979*, en http://aei.pitt.edu/3225/01/000338_1.pdf. Este documento fue consultado el 06-02-2007.

ello¹⁸². De entre estos textos que sufrieron cambios, uno de los más importantes para el caso de la política regional comunitaria fue sin duda el propio reglamento CEE nº 724/75, el reglamento por el que se creó y que regulaba el funcionamiento del FEDER, pero que con la aprobación del reglamento CEE 214/79 de 6 de febrero de 1979¹⁸³ pasó éste a ser este el nuevo documento de referencia para establecer la forma en que se debía poner en funcionamiento este fondo estructural.

Con este nuevo reglamento se introdujeron nuevos cambios en el funcionamiento del FEDER. Es cierto que en lo que se refiere a lo principal estos cambios no afectaron en demasía a su funcionamiento y, además, tampoco con la aprobación del reglamento CEE 214/79 varió en demasía las directrices de la política regional de la CEE, pues sólo aportó pequeñas novedades y en materia de funcionamiento. Pese a todo esto, también habría que decir, que pese a su poca relevancia, éstos eran cambios que se demandaron desde hacía un tiempo, casi el momento en que se puso en marcha el FEDER, y tanto desde los países miembros como desde las instituciones comunitarias.

Para empezar, en el nuevo reglamento CEE 214/79, se trató de acallar las demandas de algunos de los países miembros que no estaban de acuerdo con el reparto establecido en 1975. En un intento de que éste fuera más justo y siempre teniendo en cuenta los problemas que cada país miembro tenían en el ámbito regional, se estableció un cambio en los porcentajes del fondo que recibieron cada uno de los Estados miembros. Bien es cierto que el reparto porcentual no cambió mucho con respecto a lo marcado en el reglamento anterior. Así nos lo demuestran las cifras:

- Bélgica 1'39%.
- Dinamarca 1'20%.
- Francia 16'86%.

¹⁸² *Ibidem.*

¹⁸³ Reglamento CEE 214/79 *op cit.*

- Irlanda 0'46%.
- Italia 39'39%.
- Luxemburgo 0'09%.
- Países Bajos 1'58%.
- República Federal de Alemania 6'00%.
- Reino Unido 27'03%.

Si se compara este nuevo reparto porcentual del FEDER con el aprobado en 1975 se pueden extraer algunas conclusiones. En primer lugar, se puede decir que, en principio, para la CEE, el problema del FEDER no parece que estuviera en el cómo se repartía el fondo, porque los porcentajes del reparto no variaron demasiado. O también, si el problema del FEDER era su reparto, éste persistiría tras la reforma de febrero de 1979. Sólo dos países de la Europa de los Nueves vieron cómo se incrementó su porcentaje en este nuevo reparto. Uno de ellos fue Irlanda, cuyo incremento sólo fue de 0'46%, y el otro era Francia, cuyo incremento fue del 1'86%. No es que fuera un incremento porcentual demasiado grande, pero sí parece estar claro que en el nuevo reparto del FEDER, como en el funcionamiento de la totalidad del resto de los fondos estructurales y en general en el funcionamiento de la política comunitaria, tenía una importancia relativa el peso político que en ese momento tenían cada uno de los países miembros en las instituciones comunitarias y en el propio proceso de integración. En el caso de Francia e Irlanda la situación era clara ya que en la Europa de los Nueve eran dos de los países miembros que tenían unos mayores desequilibrios regionales. Por ejemplo, en Francia hubo una gran diferencia entre las zonas del N industrializado y la región de París con el SE del país y las regiones de ultramar, que eran económicamente más pobres y disponían de menos recursos.

En el caso de Irlanda, la totalidad de su territorio sufría un fuerte retraso de desarrollo con respecto a la media europea, que era la escala de medir de las instituciones comunitarias a la hora de identificar los problemas regionales que sufrían los países miembros. Ambos tenían graves problemas regionales, pero también ambos jugaban un papel muy importante en el juego del equilibrio de poder que se desarrollaba en el seno del Consejo europeo. Francia tenía en esta institución un peso específico mayor que algunos otros países miembros, ya que era, junto a la Alemania occidental, uno de los dos motores impulsores que tradicionalmente impulsaron el proceso de integración desde el mismo momento en que este se inició. Esta condición fue un punto muy importante a su favor en ese momento de crisis que se estaba desarrollando, y, además, no se puede olvidar que la CEE se encontraba inmersa en el Plan Jenkins, y en esta aventura, con la deseada UME al final del camino, la participación de Francia era un factor muy importante para alcanzar los objetivos planteados.

De otro lado estaba el caso de Irlanda, que por el hecho de ser el país más pobre de la Europa de los Nueve, también jugaba un papel importante en el proceso de unión monetaria. No tenía el peso de Francia en el Consejo europeo ni en el resto de las instituciones comunitarias, pero sí tenía una gran importancia en el juego político que se estaba desarrollando en ese momento en la Comunidad. La cuestión era que el éxito de que se creara la UEM dependía de la capacidad de los bancos centrales de los países miembros de poder estabilizar sus monedas nacionales, y eso requería un férreo control sobre la inflación. El banco más fuerte de los países miembros para poder llevar a cabo esta función era el *Bundersbank* alemán. El resto de los bancos centrales de los países miembros estaban menos capacitados para poder controlar el valor de sus monedas. En este aspecto era muy importante el hecho de poder controlar el problema regional que tenían cada uno de los países miembros y también el que se desarrollaba a nivel

comunitario, ya que si los desequilibrios entre las zonas más ricas y más pobres de la CEE seguían creciendo era una fuente de inflación continua que entorpecía el camino hacía la integración económica y la moneda única. Fue en este punto principalmente en el que residía la importancia de Irlanda en el contexto político que se estaba dirimiendo en las instituciones comunitarias. No era, como ocurrió en el caso francés o alemán, que Irlanda desempeñara un papel muy activo en la dirección del proceso de integración, sino que su importancia más bien residía en el hecho de que, en la Europa de los Nueve, era el eslabón más flojo de la cadena, y para los objetivos que tenían en mente las propias instituciones comunitarias era muy peligroso que ésta se rompiera. Francia era uno de los motores tradicionales más importantes del proceso de integración, pero es que Irlanda era la prueba de que este proceso de integración funcionaba, de que respondía a los intereses por los que se creó. La CEE ya atravesó en los años anteriores el punto de no retorno, el proceso de integración sólo podía seguir hacia delante, e Irlanda era la prueba empírica del cómo se avanzaba hacia la Europa que se tenía en mente cuando se inició esta aventura. Debía de ser así si no se quería que la CEE se convirtiera en un club exclusivo de países ricos.

Por otro lado, políticamente y económicamente hablando el FEDER era un instrumento comunitario de ayuda cada vez más importante, y el hecho de que tanto Francia como Irlanda pasaron a disfrutar de una cada vez mayor de recursos procedentes del FEDER, no sólo se debió al aumento de su porcentaje en el reparto, sino, sobre todo, a que cada vez era mayor el presupuesto del FEDER. Todo esto, junto a la forma en que se tomaban las decisiones dentro de las instituciones comunitarias hizo que fuera en aumento el peso político de estos dos países en el seno de la política regional comunitaria. Pero el caso es que también en el seno de la Europa de los Nueve hubo algunos países miembros que tenían tantos problemas a nivel regional que, si cabe,

eran tan graves como los de la propia Francia. Sin ir más lejos estaban los casos del Reino Unido e Italia. Estos dos países, junto a Irlanda, eran los tres países que a los ojos del Presidente de la Comisión mejor cumplían con los criterios para recibir dinero del FEDER. O al menos así lo expresó el propio R. Jenkins¹⁸⁴ poco antes de que se aprobara el reglamento CEE 214/79¹⁸⁵.

El caso es que con este reglamento perdieron una parte del porcentaje que recibían de este fondo en los años anteriores, y en el caso del Reino Unido la pérdida fue muy importante, porque con casi un punto¹⁸⁶. Fue el país miembro que porcentualmente más perdió en el nuevo reparto. Es cierto que esta gravedad, en parte, se vio atenuada por el hecho de que en la economía del Reino Unido, por su efecto multiplicador, también era muy importante el que la propia Irlanda, pudiera emplear cada vez más recursos procedentes de los fondos FEDER. Irlanda era uno de los principales socios comerciales del Reino Unido. Ya lo era antes de que ambos se convirtieran en miembros de la CEE, y esta relación comercial se vio consolidada tras el 1 de enero de 1973. Muchos productos y de muy diferentes sectores procedentes del Reino Unido se vendían en los mercados de Irlanda, y esto era así desde hacía mucho tiempo atrás. Por lo tanto, como Irlanda, tras la reforma del reglamento del FEDER, amplió el porcentaje que recibía de este fondo, y éstos estaban destinados, entre otras cosas, a la mejora de infraestructuras y de la redes de transporte, hacía que no el Reino Unido pero sí los productos ingleses se vieran beneficiados de la llegada de estos recursos al país vecino. Todo pese a que el montante total era mucho menor que el de otros países, ya que suponían de hecho una reducción de los costes de este producto. Lo que significaba una mejora para el Reino Unido en ese intercambio entre ambos países.

¹⁸⁴ R. Jenkins, *Europa and its money*, discurso pronunciado en Basilea el 13 de noviembre de 1978.

¹⁸⁵ Reglamento CEE 214/79, *op cit.*

¹⁸⁶ *Ibidem.*

En verdad, los problemas regionales en el Reino Unido se encontraba principalmente en las zonas rurales y en aquellas regiones donde se localizaban las industrias pesadas, que principalmente eran industrias dedicadas a la siderurgia y astilleros, que durante los años anteriores habían sido el principal motor de la economía de estas regiones y a partir de la década de los años setenta se encontraban en un momento de recesión. Estas regiones con problemas eran Gales, Cornualles, Escocia, Irlanda del Norte y algunas otras, que como consecuencia del nuevo reparto dejaron de recibir una parte de estos fondos de ayuda, sin que por ello su retraso económico con respecto a las zonas más ricas del país, sobre todo en comparación con la *ROSE of England* de la que habló el economista Stuart Holland¹⁸⁷, iba cada vez más en aumento con el paso del tiempo.

Una explicación al hecho de que este nuevo reparto del FEDER saliera adelante, y que los países miembros no pusieran demasiadas objeciones en su contra cuando se elaboró el documento y cuando, posteriormente, fuera aprobado por el Consejo sería el que, pese a que el resto de países miembros que perdieron una parte del porcentaje que venían recibiendo los años anteriores de este fondo, en la mayoría de los casos no era una parte muy significativa. Los umbrales de pérdida del resto de la Europa de los Nueve oscilaron entre el baremo mínimo de pérdida que sufrió Luxemburgo, que sólo perdió un 0'01%, y el máximo, que fue el 0'97% que perdió el Reino Unido. En este caso el país menos beneficiado en el nuevo reparto. Además, al igual que era mayor la importancia en el aumento de porcentaje en los casos de Francia e Irlanda, los países que perdieron una parte del porcentaje del FEDER se vieron compensados con este aumento en la cuantía global del fondo. Al menos en parte se vieron compensadas estas

¹⁸⁷ Stuart Holland, *The regional problem*, 1979, p. . El autor habla de la *ROSE of England*, la rosa de Inglaterra, pero *ROSE* es un acrónimo de *Region of South East*, la zona de mayor riqueza y desarrollada de las islas.

pérdidas por el hecho de que los recursos presupuestarios asignados al FEDER fueron incrementándose cada año, y en el caso del año de 1979 de forma importante¹⁸⁸. En ese año, por ejemplo, la dotación del fondo del FEDER se vio incrementado en un 62'1% con respecto al año anterior. Lo que significó que el FEDER pasó a tener unos recursos que equivalían un 6'1% del total del presupuesto de la CEE. Con lo que los países miembros de la CEE recibieron cada vez más dinero con el paso de los años, pues el presupuesto del FEDER cada año se veía aumentado, aunque también es verdad que como consecuencia de la inflación de este periodo este dinero cada año valía menos y para menos.

Sobre este punto, en las instituciones de la CEE se tenía la conciencia de que las crisis financieras y económicas mundiales que se produjeron durante este decenio no habían hecho sino que se agravaran muchos de los problemas que se venían manifestando anteriormente. Uno de los más importante era el problema de disparidad regional en el seno de los países miembros y entre algunas regiones de éstos entre si con respecto a la media comunitaria. Con la vista puesta en paliar este problema, junto a otros, las instituciones comunitarias se plantearon un objetivo tan ambicioso como era el hecho de la creación de la UEM, que serviría sobre el papel como un instrumento para tratar de dar una solución económica y política a este problema regional. Este objetivo era el mismo que la propia CEE tenía en mente cuando pusieron en marcha el “plan Werner” y los fondos estructurales. Se podría decir que la reforma del FEDER y los cambios que con ésta se produjeron no hicieron que se produjeran muchas variaciones en los principios y los objetivos sobre los que fundamentó su creación y su puesta en funcionamiento. El objetivo seguía siendo la convergencia interregional entre diferentes

¹⁸⁸ En *Fondos estructurales en Castilla y León*, en http://www.jcyl.es/jcyl-client/jcyl/ch/dgpfc/tkContent.jsessionid=6639D35BECDA1DEBF7BDF6F4727CB294?idContent=12213&locale=es_ES&textOnly=true. Consultado el 06-02-2007.

zonas de los países miembros de la Comunidad, a la vez que en el espacio de la CEE se creaba un “espacio de éxito”¹⁸⁹ en lo económico, lo político y lo social. Pues la intención era eliminar posibles focos de inflación con vistas a poder poner en marcha la SME y llegar hasta la moneda única europea, que al mismo tiempo sería un objetivo y un instrumento, una vez conseguida, de consolidar la estabilidad monetaria deseada por los países miembros. El hecho de que la UEM no se llevó a cabo según el calendario marcado por el plan Werner no significaba que no se pudiera llevar a cabo en el futuro, y es fue por esta razón se diseñó el Plan Jenkins.

De hecho pese a los problemas éste fue el objetivo que todos tenían en mente a la hora diseñar este plan y de seguir el proceso de integración. Con lo que el FEDER seguía teniendo una gran importancia como instrumento de ayuda de la CEE. Un instrumento que cambió en su desarrollo, pero que no lo había hecho en sus objetivos, como tampoco cambiaron las causas por las que se creó y por ello se trató de que esta ayuda se complementara con las que habían diseñado ya en este ámbito cada uno de los países miembros. El hecho de que para disfrutar de los fondos FEDER cada país miembro debía de tener no sólo unos objetivos regionales previamente marcados, sino también unas Programaciones Anuales en materia de política regional era una constante en la totalidad de la Europa de los 9. Un hecho que a la altura del final de la década de los setenta ya tenían asumido, en mayor o menor medida, como modo de avanzar en la solución del problema de disparidad regional que se desarrollaba en su territorio. Esto explica que a partir de ese momento, tal y como constaba en el propio contenido del Reglamento CEE 214/79, los fondos FEDER no podrían subvencionar proyectos que fueran contrarios a los objetivos regionales marcados por las instituciones europeas. Tampoco podrían recibir dinero del FEDER los proyectos que no estuvieran presentes

¹⁸⁹ R. Jenkins, *op cit*, en Basilea el 13 de noviembre de 1978.

en las programaciones anuales de los países miembros en materia de política regional, que también seguirían siendo evaluadas por la Comisión para comprobar su coherencia con los objetivos regionales que se había marcado la Comunidad, antes de determinar si el proyecto es susceptible de recibir ayuda del FEDER. El caso es que la resolución del Consejo de 6 de febrero de 1979 asentó las bases sobre las que se debía desarrollar la política regional comunitaria y los objetivos que con ésta se perseguirían¹⁹⁰, y la política regional de los países miembros debían tener muy en cuenta este documento a la hora de poder desarrollar su propia política regional y poder optar a los recursos del FEDER.

La CEE, y más concretamente la Comisión, pasaron a partir de ese momento a desempeñar un papel más activo en lo que se refiere a la toma de decisiones en la política regional comunitaria. Del mismo modo que también tuvieron que llevar a cabo un papel más activo los propios Estados miembros en materia de política regional y económica, ya que en cierta medida estos criterios que pasó a exigir la CEE hicieron que los propios Estados amoldaran sus políticas a las directrices que se marcaban desde las instituciones comunitarias.

Como se puede ver, la política regional fue adquiriendo en el marco de las políticas de la CEE una mayor importancia, como también los fondos del FEDER fueron adquiriendo una mayor relevancia para los países miembros como fuente de recursos. Prueba de ello fue el hecho de que para que la Comisión tuviera una mayor autonomía en el empleo del FEDER y también para disminuir el peso político del Consejo en la distribución del FEDER, ante posibles juegos de poder que pudieran responder más a intereses nacionales que comunitarios, se acordó que un 5% del presupuesto del FEDER estuviera fuera del reparto porcentual que se acordó en los reglamentos del FEDER y

¹⁹⁰ Resolución del Consejo, *op cit*, de 6 de febrero de 1979.

fuera destinado para llevar a cabo acciones específicas a nivel regional que la propia Comisión considerara prioritarias.

El hecho de que esta parte del presupuesto que se apartara del reparto obedeció a dos razones principales. La primera ya se ha dicho, para poder ser utilizada por la Comisión para la financiación de los proyectos prioritarios y que a su juicio debían llevarse a cabo de manera urgente. Por otro lado, y esta fue la segunda razón, se estimó que era necesario que la Comisión gozara de una mayor autonomía en el seno del desarrollo de una verdadera política regional comunitaria. De este modo, con el empleo de este porcentaje a discreción por parte de la Comisión europea fue como, a partir de ese momento, la CEE dio un paso adelante en el desarrollo de una política regional comunitaria más eficaz y menos plegada a los intereses políticos que se debatían en el seno de algunas de sus instituciones. A la vez que, desde estas mismas instituciones, se pudiera complementar el trabajo que ya estaban llevando a cabo cada uno de los países miembros en esta materia, como también la labor que desde diferentes asociaciones de carácter regional que ya comenzaron en esta época a desarrollar una labor activa en materia de integración regional en el terreno económico.

Pero ¿se reformó sólo el reglamento del FEDER para esto? Si se persiguieron los mismos objetivos y no fue para resaltar el aumento presupuestario de su cuantía, ya que el nuevo presupuesto del FEDER no quedó reflejado en el reglamento CEE 214/79. Parece que las respuestas a estas preguntas se refieren sólo al hecho de que con lo complicado de la situación económica de los países miembros se pretendía que el FEDER fuera más eficaz, para lo que era necesario más dinero, pero también hacer más sencillo y menos burocratizado las solicitudes para recibir la ayuda que el fondo proporcionaba. Por lo que se diseñó la implantación de un sistema de pagos acelerados para facilitar la realización de las inversiones y demás intervenciones del fondo en el

seno de los países miembros. Tampoco el que se implantara esta sección fuera de cuota le hacía ser un elemento cuantitativamente muy importante, pues sólo se reservaba para estas acciones un 5%, pero sí parece que se introdujo un elemento cualitativamente muy importante como para que, dependiendo de sus resultados, se pudiera abrir para el futuro una nueva vía de desarrollo en lo que a la política regional se refiere.

En lo esencial, la política regional seguida por el FEDER en los años anteriores no cambió. Principalmente en lo que se refirió a los objetivos. El FEDER siguió siendo un instrumento de ayuda comunitaria que subvencionaba algunos de los proyectos presentados por cada uno de los Estados a la Comisión. Ésta seguía subvencionando parte de los que consideraba que eran coherentes con el tipo de desarrollo regional que se demandaba desde las instituciones comunitarias. Esta era una de las premisas expresas de la Comisión, con lo que no pudieron beneficiarse de los fondos FEDER aquellos proyectos presentados que, en opinión de la Comisión, pudieran poner en peligro el tipo de desarrollo regional conveniente. Aquellos proyectos que principalmente se referían a la mejora de la red de infraestructuras o cualquier otro de los que las instituciones comunitarias consideraran prioritarios¹⁹¹.

También es necesario tener claro que, pese a que el FEDER fuera incrementando su cuantía cada año, no lo hizo lo suficiente como para por sí solo hacer frente a todas las necesidades que los problemas regionales de estos países requerían, pero el caso es que año tras año, cada país miembro disfrutaba de una mayor cantidad de dinero procedente del fondo del FEDER. Con lo que ya se puede adelantar que el problema regional comunitario seguirá teniendo una gran importancia en el contexto político de los países de la Europa comunitaria, del mismo modo que será también muy importante en el contexto del desarrollo político e institucional de la CEE a partir de ese momento.

¹⁹¹ En *Fondos estructurales en Castilla y León*, op cit.

4.3. Las primeras elecciones al PE.

Si el final de la década de los años setenta y los primeros de la década de los ochenta fue un periodo de cambios importantes y en el que se acometieron empresas importantes en el terreno económico en el seno de la Europa de los Nueve, no fueron menos los que se produjeron en el ámbito político. Fue este momento en el que aun los ministros de economía de los Nueve tenían un mayor peso específico en el seno del Consejo, aunque habría que tener claro que lo uno, en lo que se refiere a la CEE, lo económico y lo político tenían una relación directa.

Así en el ámbito político comenzó a haber en la CEE cambios muy importantes. En este sentido fue un hito muy en la historia del proceso de integración europea el hecho de que entre el jueves 7 y el domingo 10 de junio de 1979 se celebraron, tal y como se acordó en la forma en el Acta de 20 de septiembre de 1976¹⁹² y en las fechas establecidas en el Consejo europeo de Copenhague, que se llevó a cabo los días 7 y 8 de abril de ese mismo año, las primeras elecciones por sufragio directo al Parlamento Europeo. Unas elecciones en las que la participación de los ciudadanos de los países miembros varió entre el 92% de Bélgica y el 31'3% del Reino Unido¹⁹³. Lo que fue un síntoma muy claro del grado de cercanía y la identificación de la ciudadanía de cada uno de Estados miembros con las instituciones comunitarias, de su interés por el proceso de integración y de la percepción que tenían del trabajo de las instituciones de la CEE.

¹⁹² Decisión 76/787 de la CECA, CEE y EURATOM, en *JOCE L* 278 de 8 de octubre de 1976, p 1. En este documento quedó recogido que cuando se celebraran las elecciones al PE en los países miembros éstas debían llevarse a cabo entre un jueves y un domingo de la misma semana, a la vez que se iniciaría el recuento de los votos en todos los países en el momento en que se cerraran las urnas del último país miembros en que se llevaran a cabo.

¹⁹³ El índice de participación en las primeras elecciones al PE en todos los países miembros está recogido en M^a de la Peña Romo García, *Historia del Parlamento Europeo (1950-2000)*, Madrid, Servicio de Publicaciones de la Universidad Rey Juan Carlos, Dykinson, 2001, p 220.

Este cambio no sólo afectó al funcionamiento interno de la institución de las comunidades europeas. Más allá de ser una cuestión técnica, tenía sobre todo un significado simbólico muy importante, ya que en el mismo momento en que se creó la CEE, siempre se tuvo claro que la futura Europa unida tendría en la democracia, la libertad y el Estado de derecho sus bases fundamentales y la legitimidad de estas instituciones no podía ir separada de unas elecciones en las que decidiera la ciudadanía. Además, dadas las condiciones de ese momento, el hecho de que se produjeran estas elecciones dio una idea de que el proceso de integración seguía hacia delante. La idea de llevar a cabo elecciones al Parlamento Europeo por sufragio universal directo estaba recogida ya en el Tratado de la CEE¹⁹⁴, pero lo cierto es que no fraguó en un principio y hubo que esperar más de veinte años desde la creación de la CEE para ver consumado el hecho. Esto nos da una idea de las dificultades que existieron en ese tiempo para poderles llevar a cabo y la poca voluntad de algunos dirigentes, los “euroescépticos”, de que este hecho se viera convertido en realidad. Todo pese a que ello implicaba una clara ruptura de lo estipulado en el mismo Tratado de la CEE, que en su articulado ya hacía mención a que hubiera elecciones al PE por sufragio universal directo¹⁹⁵.

En relación con esta cuestión, el propio Presidente De Gaulle, que como ya hemos visto que no era ni mucho menos un enamorado del proceso de integración, manifestó que ésta no era la mejor forma de que se eligiera a los miembros del Parlamento. Y es que el Presidente francés no sólo era muy escéptico con respecto a la entrada del Reino Unido en la CEE, sino que, en realidad, era muy escéptico con respecto al propio desarrollo de la CEE como organismo supranacional. Era muy receloso a todo aquello que pudiera significar una consolidación de sus instituciones y una profundización de

¹⁹⁴ *Tratado de la CEE*, Art. 138. 3

¹⁹⁵ *Ibidem*.

los lazos de unión entre los países miembros que superara el vínculo nacional que uniera a los ciudadanos de cada país miembro en general, y los de Francia en particular.

El caso es que desde muy pronto, pese a De Gaulle y la gente que pensaba como él, se inició el trabajo de las instituciones comunitarias para que las elecciones por sufragio universal directo se convirtieran en una realidad. Un trabajo que tuvo que hacer frente a muchas dificultades y obstáculos y que ciertamente en muchos momentos no cuajó en nada. Aunque sí preparó el camino para el momento en que se llevó a cabo. Muy pronto, concretamente en octubre de 1958, comenzó el trabajo en el seno de la Comisión de Asuntos Políticos y Cuestiones Institucionales de la Asamblea para que se pudieran celebrar las elecciones al PE. Allí se creó un grupo de trabajo para que elaborara un informe sobre la forma en que deberían llevarse a cabo las elecciones al Parlamento Europeo en el futuro. En 1960, este mismo grupo de trabajo presentó un proyecto referente a esta cuestión¹⁹⁶. Sus ponentes fueron los eurodiputados Battista, R. Dehousse, E. Faure, Schuijt y Metzger, cuya propuesta fue aprobada por la Asamblea. En este documento ya quedó establecido el modo en el que se debían desarrollar la elección parlamentaria por sufragio directo, el número de parlamentarios que debía aportar cada uno de los Estados miembros, la duración de sus mandato y el modo en que se desarrollaría el ejercicio del voto en la propia Asamblea, así como las condiciones para ser elector y para ser elegido¹⁹⁷. Aunque bien es cierto que este proyecto no estaba completo del todo, ya que, por ejemplo, en él no se especificaba nada con respecto al sistema electoral que se emplearía.

Ésta fue la primera iniciativa tomada para este propósito, y aunque no quedó plasmada en nada, sí sirvió de punto de partida para nuevos proyectos, con lo que no fue la única iniciativa que se emprendió en este sentido en la década de los sesenta.

¹⁹⁶ En *JOCE* nº37 de 2 de julio de 1960.

¹⁹⁷ Art 1 al 15 del Convenio para la elección al Parlamento por sufragio directo

También en el “Informe Dehousse” se invitó a que se iniciaran los procesos necesarios para que se pudiera llevar a cabo en el futuro la elección de los parlamentarios por sufragio directo. Este informe se hizo público el 12 de marzo de 1969, y un año antes, algunos parlamentarios europeos, cansados del *impasse* en que cayeron los trabajos con respecto a esta cuestión, pensaron en acudir al Tribunal de Justicia de la CEE, bajo el pretexto de que no se llevaban a cabo los trabajos necesarios para el cumplimiento del art. 138.3.

Hubo que esperar otro lustro para que se reanudara la actividad sobre esta cuestión. El 14 de enero de 1975 se aprobó en el Parlamento europeo el informe elaborado por parlamentario europeo Michel Patijn¹⁹⁸, que materializó los deseos manifestados por el Parlamento Europeo a finales de 1973 de retomar el trabajo sobre esta cuestión. El informe se centró en la elaboración de un Convenio que regulara la forma y el modo en que se deberían llevar a cabo las elecciones futuras al PE. En este sentido el informe se centró en tres principios fundamentales:

- 1- La elección por sufragio directo del Parlamento europeo tendría como base jurídica la misma sobre la que se desarrollan las elecciones en cada uno de los países miembros.
- 2- Era necesario que se presentaran propuestas limitadas para que fuera más factible que se pudieran cumplir los objetivos.
- 3- Se propuso también que se pusiera en marcha un plan por etapas, para que en un futuro se pudiera desarrollar un procedimiento electoral uniforme.

Al igual que las propuestas anteriores, ésta no avanzó mucho más allá de su aprobación por parte del PE en ningún sentido, pero poco después de que se hiciera

¹⁹⁸ En *JOCE* n° C 32 de 11 de febrero de 1975.

pública se notó que realmente algo cambió con respecto a la cuestión. Porque la importancia de las propuestas que contenía el Informe Patijn se vio poco después, cuando algunas de sus propuestas fueron recogidas en el Acta de 20 de septiembre de 1976¹⁹⁹, que estaba destinada a marcar las vías para que se pudieran llevar a cabo la elección al PE mediante sufragio directo. Ya poco después de que se hiciera público Informe Patijn, en el Consejo europeo de Bruselas de 16 y 17 de julio de 1975, se propuso allí que se examinasen los problemas y se aportaran soluciones acerca de esta cuestión. La intención en ese momento era que se presentara un informe a final de ese mismo año. Un poco después, el 7 de enero de 1976, se había hecho público el “informe Tindemans” sobre la creación de la Unión Europea. En este informe se relató claramente que la se relata que la Unión Europea se concebía “no como la fase final de la unificación de Europa sino como una fase nueva e indispensable, en el transcurso de la cual se producirá una <<mutación cualitativa>> en las relaciones entre los Estados comunitarios”²⁰⁰. Parece claro que la intención era más seguir el camino hacia la profundización y consolidación de los lazos comunitarios existentes. Una idea que ya vimos estuvo en el inicio de la creación de la CEE y de la que Jean Monnet fue su principal instigador. El informe Tindemans fue muy bien acogido por las instituciones comunitarias, sobre todo por el propio Parlamento, que pidió al Consejo que lo tuviera en cuenta a la hora de llevar a cabo las reformas necesarias para de una vez poder llevar a cabo en el futuro unas elecciones al PE mediante sufragio universal directa²⁰¹. Ambas instituciones pensaron que este informe debería elevarse al rango de nueva Constitución europea. Evidentemente fue sólo una idea que no fue mucho más allá de ser un mero

¹⁹⁹ Decisión 76/787, *op. cit.*

²⁰⁰ En M^o de la Peña Romo García, *Historia del Parlamento Europeo (1950-2000)*, Madrid, Servicio de Publicaciones de la Univer. Rey Juan Carlos, Ed. Dykinson, 2001, p 188.

²⁰¹ Véase *JOCE* de 8 de marzo de 1976.

deseo. Primero por lo complicado que era llevarlo a cabo y, segundo, porque esta idea no se maduró lo suficiente.

A partir de ese momento los acontecimientos se sucedieron con rapidez, y todo pese a que en el Consejo europeo de Luxemburgo de 1 y 2 de abril de 1976 en el que ya se manifestó el estancamiento que sufría la CEE con respecto a algunos asuntos, pero en el que se volvió a tratar esta cuestión y se acordó allí, por primera vez, que las fechas de las primeras elecciones al Parlamento europeo se llevarían a cabo entre los meses de mayo y junio de 1978, el número en el reparto de escaños que correspondería a cada uno de los nueve países miembros, la denominación oficial de la Asamblea como Parlamento Europeo y las disposiciones de aplicación que asumiría la institución entre otras medidas. Poco después, en el Consejo de Bruselas de 12 de julio de 1976 se aprobó definitivamente cuál sería el número total de escaños del futuro PE electo.

Una vez pasado ese verano se aprobó el Acta de 20 de septiembre de 1976. El documento sobre el que se desarrolló el proceso para solucionar esta cuestión²⁰² que abrió la puerta a las primeras elecciones directas al PE. El documento constaba en sus 16 artículos de disposiciones que estaban referidas a diversas cuestiones técnicas, de entre las que podemos destacar las siguientes:

- El cargo de Parlamentario nacional sería compatible con el cargo de Parlamentario europeo (art. 2).
- Los parlamentarios serían elegidos por un periodo de 5 años (art. 3).
- El PE elaboraría un proyecto de procedimiento electoral uniforme que habría de servir de base a las deliberaciones del Consejo. Un proyecto que debía de ser adoptado por cada uno de los países miembros (art. 7).

²⁰² Decisión 76/787, *Ibidem*.

- Las elecciones se llevarían a cabo en todos los Estados miembros en fechas muy próximas. Se estimó que el margen máximo estaría entre un jueves y un domingo de una misma semana, iniciándose el recuento de votos en todos los países en el momento en que se cerrasen las urnas en el último país miembro en el que se celebrasen los comicios (art. 9).

- El PE se reunirá sin necesidad de convocatoria expresa el primer martes siguiente a la expiración del plazo de un mes contado a partir de la fecha de las elecciones. En esta reunión procedería a verificar las credenciales de los nuevos parlamentarios y se pronunciará sobre las impugnaciones al proceso recibidas (art. 10).

Lo cierto es que a partir de ese momento ya sólo faltaba que este trabajo se concretara. Así, en el Consejo europeo de Copenhague de abril de 1978 se puso fecha a las primeras elecciones al PE por sufragio directo, que se celebrarían entre los días 7 y 10 de junio de 1979.

En ese mismo Consejo se elaboró la “Declaración sobre la democracia”, un documento en el que se marcaron las pautas sobre las que se intentaría reforzar el sentido democrático sobre el que se desarrollaría la Europa comunitaria. Lo que era una de las ideas principales cuando se pensó en crear este organismo. Pero es que además esto significó un intento de avanzar en el constante esfuerzo de la propia CEE a lo largo de toda su historia de acercar sus instituciones a la ciudadanía y aumentar la transparencia, en cuanto al desarrollo de su actividad y acerca de su propio funcionamiento, de cara al ciudadano, que no tenía muy claro que era eso del proceso de integración y sus consecuencias para él. Además, la democracia era la única forma político institucional legítima sobre la que se podía desarrollar la CEE y sus instituciones. Éste era el modelo triunfante tras la II Guerra Mundial. Así lo vieron los

“Padres de Europa”, e hicieron de la democracia, la libertad, la igualdad y el resto de los valores cívicos que caracterizan al mundo occidental las principales señas de identidad de la propia CEE, como también habrían de ser las señas de identidad de los países miembros y de los ciudadanos que participaran en este proyecto común.

4.4. La ampliación de la CEE a los países del Mediterráneo.

Otro cambio importante en el seno de la CEE también se produjo sólo un poco después de que se produjera la primera reforma del FEDER y la elección por sufragio del PE. Me refiero a la adhesión de Grecia como miembros de pleno derecho, por la que la CEE pasó de nueve a 10 miembros. Un cambio importante, no sólo por el hecho de la extensión de la Comunidad, sino del significado que esta adhesión supuso para el resto de los países europeos que no eran miembros de este club selecto que era la Europa de los Diez.

Grecia venía de vivir un periodo dictatorial, la denominada dictadura de los Coroneles, y para la CEE era una prioridad extender su zona de influencia por el Mediterráneo, mientras que para Grecia su adhesión significaba un modo de poder consolidar la democracia en el país. Lo cierto es que con la ampliación hacia el Mediterráneo de la CEE se cumplieron dos objetivos. Uno era éste, el de consolidar la democracia, la libertad y el Estado de derecho en un país de cierta importancia en el marco de las relaciones europeas, donde en los últimos años sufrió momentos de inestabilidad. Ante ello, la CEE no podía permanecer al margen de la consolidación de los valores políticos que propugnaba y el que se consolidaran estos valores en los países europeos sería para la CEE una prueba de que el proceso de integración avanzaba por el camino que ella deseaba. Un segundo objetivo que se cumplió fue la confirmación por parte de la CEE de la idea de que la Comunidad no podía ser sólo “un club de ricos”.

Una idea que se puso de manifiesto durante la primera ampliación con la adhesión de Irlanda y que se confirmó con la adhesión de Grecia y el inicio de las negociaciones con España y Portugal.

Con todo, la ampliación de la CEE al Mediterráneo se venía venir desde un tiempo atrás. Era una de sus fronteras y desde la propia CEE siempre hubo interés por establecer un marco de relaciones estables con este ámbito territorial. Durante toda la década de los años setenta la CEE llevó a cabo una intensa labor política para estrechar los lazos comerciales y económicos con algunos países europeos y no europeos, y entre todos éstos, tuvo una especial preocupación por estrechar sus lazos comerciales con los países del Mediterráneo que no pertenecían a la CEE. En primer lugar firmó, en junio de 1970, un acuerdo comercial preferencial con España. Un acuerdo por lo que parece muy ventajoso para la CEE, aunque no parece que lo fuera para España. Desde luego no parece que fuera así en el momento en que se firmó, pero el que por aquel entonces fuera Ministro de Asuntos Exteriores español, D. Laureano López Rodó (1920-2000), lo expresó claramente poco tiempo después²⁰³. Sus argumentos sobre lo poco beneficioso que había sido este acuerdo comercial para España tenían mucho que ver con intensa actividad política y comercial llevada a cabo por la CEE, tanto en lo que se refirió a su propia ampliación por un lado, como a la firma de acuerdos comerciales con terceros países a partir de ese momento. Parece que como consecuencia de la ampliación de la CEE, primero a nueve y luego a diez, se eliminaron muchas de las ventajas comparativas de algunos productos españoles. Lo que indudablemente repercutió en el tránsito comercial entre ambos. El mismo hecho que se produjo cuando la CEE comenzó a firmar acuerdos, en las mismas condiciones que lo hizo con España, con

²⁰³ L. López Rodó, "Carta del Ministro de Asuntos Exteriores a los Ministros de Asuntos Exteriores de los países miembros de la CEE y al Presidente del Consejo" (29 de octubre de 1971), en Antonio Moreno Juste, *España y el proceso de construcción europea*, Barcelona, Ariel Practicum, 1998, p 57 y ss.

países que, por aquel entonces, podían ofrecer lo mismo que nuestro país. Por ejemplo, en 1972, la CEE siguió esta intensa labor política en el Mediterráneo. Ese fue el año en que la CEE firmó un acuerdo comercial con Malta, parecido al que firmó anteriormente con España. El 11 de mayo de 1975 se renovó el acuerdo firmado en 1970, con algunas cláusulas nuevas de cooperación económica con Israel.

Antes la propia CEE comenzó a ampliar su margen de acción y a superar este ámbito. En realidad no sólo superó el ámbito del Mediterráneo, sino que superó el ámbito europeo. El 28 de febrero de 1975 firmó Acuerdo de Lomé, denominado por este nombre porque se firmó en la capital de Togo. Éste era un acuerdo comercial y de cooperación económica entre la CEE y 46 países del África subsahariana, los miembros de CARICOM y algunas islas del Pacífico. Todos ellos antiguas colonias europeas que tenían en mente establecer un proyecto de cooperación beneficioso para su propio desarrollo económico. Un acuerdo que estaba en la misma línea en la que firmó el Acuerdo de Yaundé en 1963, al cual sustituyó. El 15 de julio de 1975 firmó un acuerdo con México, muy parecido en sus términos al que había firmado dos meses antes con Israel. Por otro lado, en 1976, el propio Presidente R. Jenkins (1920-2003) destacó, en una entrevista que le realizó el semanario *Visión*, el papel destacado que estaba asumiendo la CEE en las relaciones internacionales. En esta entrevista destacó, sobre todo, el papel activo que estaba asumiendo la CEE en Oriente Medio, principalmente en lo que se refería a la cuestión de Palestina. Un problema internacional que desde el atentado en los juegos olímpicos de Múnich en 1972 alcanzó una gran notoriedad y ya se manifestó como uno de los focos de desestabilización más importantes de las relaciones internacionales. R. Jenkins (1920-2003) también destacó los progresos que se estaban realizando en las relaciones bilaterales de la propia Comunidad con China, así como el establecimiento de un papel más activo en el

llamado diálogo N-S en diferentes materias. Lo que era claramente una continuación de la política iniciada por la CEE con el acuerdo de Yaundé de 1963 y el Acuerdo de Lomé, al que acabo de hacer mención. Pero también, y esto sí que fue asumido como un éxito en el desarrollo político de la CEE, en 1978 el representante del Reino Unido en la ONU, durante los meses en los que la presidencia del Consejo tomó la palabra no sólo como representante de su país, sino también como representante de la CEE

Todos estos acuerdos y esta actividad política en el marco de las relaciones internacionales ni mucho menos hicieron que la CEE perdiera de vista el Mediterráneo como su principal zona de influencia, ya que también firmó, entre el 25 y 27 de abril de 1976, respectivos acuerdos de cooperación con distintos países del Magreb, más concretamente con Marruecos, Túnez y Argelia. El 18 de enero de 1977 también firmó un acuerdo parecido con Egipto, Jordania y Siria. Con Líbano lo haría el 3 de mayo. Con anterioridad, entre el 2 y el 16 de febrero de 1976, la CEE participó en la Convención de Barcelona, en la que se adoptó un proyecto de convenio para la protección del Mediterráneo, una zona prioritaria de influencia para la CEE, y que lo fue en mayor medida cuando el 12 de junio de 1975 Grecia solicitó formalmente su adhesión a la CEE. Como vemos la labor entre la comunidad y los países del Mediterráneo, ya fueran europeos o africanos, fue muy intensa y beneficiosa para la CEE. Ya sólo le faltaba cerrar un acuerdo comercial con la antigua Yugoslavia, lo que hizo en el final de la década. Como se puede apreciar, la CEE firmó acuerdos con sus países vecinos, así como también con aquéllos que pudieran darle un beneficio económico o político, que también, en el marco de las relaciones internacionales.

Parece claro por lo tanto, que la futura ampliación de la CEE tuviera en los países mediterráneos que aun no eran miembros a los candidatos naturales para esta labor. Por esta razón, el Consejo europeo dio su aprobación el 9 de febrero de 1976 a la futura

adhesión de Grecia a la CEE, y lo hizo como se puede ver en el mismo momento en el que se estaba celebrando la Convención de Barcelona y gestándose su propia política de protección del Mediterráneo. Bien es cierto que la adhesión de Grecia aun tardó un tiempo por lo dilatado y complicado de las negociaciones, pues no se llevó a cabo de forma oficial hasta el 1 de enero de 1981, pero cuando se produjo no sólo se creó la Europa de los Diez, sino que ya en ese instante se tenía la conciencia de que ésta Europa no duraría mucho, y no lo haría porque en ese momento ya que existía la firme voluntad por parte de las instituciones comunitarias de que el proceso de ampliación no se detuviera allí. Ya se estaban celebrando las negociaciones para que España y Portugal fueran miembros de pleno derecho de la CEE, y éstas fueron más complicadas aun de lo que lo fueron ya se estaban llevando a cabo. Estos dos países, y con Grecia tres, venían de superar distintos regímenes militares y que habían apostado fuertemente por el desarrollo de un nuevo sistema democrático y parlamentario. Un hecho en el que la CEE tuvo una gran importancia para su consolidación y desarrollo, pero que también arrastraban problemas económicos y problemas en el ámbito regional. Con lo a nivel de la Comunidad, con la ampliación, primero a diez y luego a doce, entre otras causas, este problema se agravó.

Es cierto que en ese momento éste era el mal menor que aceptaban las instituciones comunitarias. Su mirada tenía como principal objetivo el hecho de que con la ampliación, no sólo se producía una apertura a nuevos mercados, sino también una consolidación de las estructuras y de las instituciones comunitarias, a la vez que los límites geográficos de Europa se fueran convirtiendo en los límites geográficos de una Europa unida. Cuando se puso en marcha el proceso de integración la idea era que de en esta empresa participasen todos los países de Europa, con lo que la expansión de la CEE se produciría siempre y cuando los países candidatos cumpliesen con los requisitos que

ésta les ponía, pero también siempre y cuando la empresa funcionase. Lo que pese a los problemas era una realidad.

La ampliación de la CEE a Diez miembros trajo consigo algunos problemas políticos y económicos que había que resolver. Sin duda la aprobación del reglamento CEE 214/79 estuvo en relación con la firme convicción por parte de las instituciones comunitarias de que, como consecuencia de la primera ampliación de la CEE, de los problemas sociales en los países miembros y de los problemas económicos y financieros que se desarrollaban a nivel mundial, el problema regional comunitario no sólo no se solucionó, sino que se agravó. Con la adhesión de Grecia, se plantearon problemas parecidos en este sentido, ya que en ese momento este país tenía problemas regionales tan graves o mayores de los que ya se desarrollaban en algunos otros países miembros. No se produjo con esta adhesión ni mucho menos la llegada de un socio solvente en este sentido. Con lo que Grecia también debía recibir una parte, y una parte importante, de la ayuda que el FEDER prestaba a cada uno de los países miembros. Con este objetivo se aprobó el reglamento (CEE) 3325/80²⁰⁴, por el que se aprobó el nuevo reparto del FEDER, que fue el siguiente:

- Bélgica 1'11%.
- Dinamarca 1'06%.
- Francia 13'64%.
- Grecia 13'00%.
- Irlanda 5'94%.
- Italia 35'49%.
- Luxemburgo 0'07%.
- Países Bajos 1'24%.

²⁰⁴ Reglamento CEE 3325/80, en *JOCE* n ° L 349 de 23 de diciembre de 1980, p. 10.

- República Federal de Alemania 4'65%.
- Reino Unido 23'80%.

Como vemos en este nuevo reparto, el nuevo socio, Grecia, pasaría a recibir casi la misma ayuda que un país como Francia. Un país miembro que, junto al Reino Unido e Italia, sufrieron cuantitativamente las pérdidas más destacadas con este nuevo reparto, aunque porcentualmente la pérdida fuera mayor en algunos otros países con un menor porcentaje en el reparto. Un reparto que respondía a la idea de que las instituciones comunitarias debían ser justo y tratar de paliar el problema regional. El principal objetivo que se marcó la CEE, una vez conseguido el Mercado Común, era la creación de la moneda única europea, y con la persistencia de este problema y el desarrollo de los acontecimientos en el plano internacional, a los ojos de algunos de los principales dirigentes de la CEE, se encontraba mucho más lejos de lograrse.

4.5. La persistencia del problema regional en la CEE.

Como se puede ver una de las consecuencias de la segunda ampliación de la CEE, y que también sucedió con la tercera, fue el agravamiento del problema regional comunitario. Un problema que no sólo estaba relacionado con la ampliación, sino que en él se dieron algunos otros factores que hicieron necesario que la CEE, como cada país miembro, tuviera que seguir desarrollando una política activa en este terreno.

Con respecto al problema regional comunitario y su influencia en las dificultades de la propia CEE para lograr la moneda única, fue bastante revelador el contenido del *II Informe periódico sobre la situación socioeconómica de las Regiones de la Comunidad*²⁰⁵. En este informe se mostró bien a las claras lo traumático que fue para el proceso de integración europea, sobre lo que se refería a la eficiencia de la política

²⁰⁵ Comisión de las Comunidades Europeas, *II Informe periódico sobre la situación socioeconómica de las Regiones de la Comunidad*, Madrid, Banco Exterior de España, 1985.

regional comunitaria, la situación en la que se encontraban algunas de las regiones de los países miembros que disfrutaban de los fondos estructurales comunitarios en el inicio de la década de los años ochenta y la propia situación de la CEE ante los objetivos que había marcado en la década anterior.

En primer lugar, ya en este informe se afirmó el hecho de que había ciertos problemas en el Mercado Común de la comunidad que necesitaban de ciertos reajustes, como también se resaltó que había problemas económicos y financieros. Todo ello, siempre según se exponía allí, estaba directamente relacionado con el hecho de que en algunas de las regiones de los países miembros algunas de sus industrias se encontraban en declive²⁰⁶, en las que se estaban llevando a cabo procesos de reconversión que no hacían pensar que el futuro les sería muy esperanzador y algunos otros problemas más, como los relacionados con su productividad, sus estructuras empresariales y su competitividad en los mercados internacionales. Por todo esto, la principal conclusión del informe era clara, el problema regional persistía y la política regional comunitaria, como la de cada uno de los Estados miembros, tenía que tener en cuenta este problema si quería avanzar en el proceso de integración y cumplir con los objetivos marcados. Por lo que se puede afirmar que, por la intensa actividad política de las instituciones de la CEE en otros ámbitos y la inclusión de la política regional como una de las políticas de la CEE, por la situación internacional y por la propia dinámica de crecimiento y desarrollo de la institución, que también tuvo relación con lo anterior, el problema regional no fue una de la principal preocupación de las instituciones de la CEE en ese momento, pero sí era uno de los problemas más importantes a los que pretendía poner

²⁰⁶ *Ibidem.*

remedio, ya que era un problema que afectó al conjunto de la política de la CEE e incluso al proceso de integración²⁰⁷.

Para cumplir con este propósito, el montante económico del FEDER en los años precedentes no fue lo suficientemente importante como para ser un instrumento capaz de por sí sólo, pero tampoco como complemento a las medidas que cada Estado miembro tomó en este terreno, como para solucionar el problema o ponerle freno. Por tanto los 9210 millones de ECUS con que, entre 1975 y 1983, el FEDER financió diferentes proyectos de ámbito regional no fueron lo suficientemente efectivos como para hacer por completo frente a un problema de tal magnitud²⁰⁸. Por esa razón, el presupuesto del FEDER se fue incrementando año tras año, como también se fue aumentando año tras año el presupuesto del resto de los fondos estructurales, como por ejemplo los 1532 millones de ECUS con que contó el FSE en 1982.

Tan importante como la afirmación anterior fue el hecho de que los tres primeros puntos del *II Informe periódico sobre la situación socioeconómica de las Regiones de la Comunidad*²⁰⁹, en el que se hacía un análisis de la situación regional de la Comunidad fueron redactados por el Comisario Antonio Giolitti (1915- 2010), que en ese momento era el miembro de la Comisión encargado de la Política Regional y Coordinación de los Fondos Estructurales.

En el primer apartado el Comisario Giolitti (1915- 2010) resaltó algunos de los problemas que a nivel regional afectaban gravemente al desarrollo económico de la CEE²¹⁰. En su opinión, el problema regional se concentraba, en la mayoría de los casos, en los territorios más alejados de los tradicionales centros industriales y financieros europeos. En su opinión el problema regional tuvo mucho que ver con el desarrollo de

²⁰⁷ *Ibidem*.

²⁰⁸ *Ibidem*, p 22.

²⁰⁹ *Ibidem*.

²¹⁰ *Ibidem*.

la dualidad centro-periferia en el contexto de la CEE. Este concepto estaba muy de moda desde la década anterior ya que era muy utilizado en muchos de los análisis económicos que respondían a patrones teóricos de contenido marxista y/o estructuralista, que en ese momento seguía siendo un modelo teórico explicativo aceptado por una parte de especialistas. Según las palabras del informe, en general, el hecho de que una región comunitaria estuviera situada geográficamente en la periferia de la CEE era un condicionante lo suficientemente importante como para que en la región repercutiera negativamente en factores como una baja productividad y un nivel de empleo inferior a los de las regiones centrales. En realidad el informe enumeraba los principales factores que tenían una relación directa con la situación desfavorable de estas regiones con respecto a las de mayor nivel económico. Los factores a los que se refirió eran:

1. Los niveles de producción.
2. El incremento de las disparidades de desempleo.
3. Las diferencias en la composición sectorial de la producción.
4. Las diferencias en materia de equipamiento e infraestructura.
5. El incremento del sector terciario²¹¹.

Hizo una mención explícita a algunas regiones que respondían a este patrón²¹², como fue el caso explícito de Irlanda, Irlanda del Norte, Córcega, Mezzogiorno, los Departamentos franceses de ultramar y algunas regiones griegas, que “disfrutaban” de un nivel de renta que oscilaba entre el 30% y el 72% de lo que en ese momento era la media comunitaria.

²¹¹ *Ibidem.*

²¹² *Ibidem.*

Otras de las cuestiones sobre las que se hizo mención explícita en este informe y también tenían que ver con las Regiones, fue la problemática y la capacidad de las instituciones para dar soluciones. En primer lugar, es de destacar el hecho de que primeramente se hizo mención a las divisiones regionales de los países miembros estaban llevando a cabo y que, por primera vez, se detalló en el informe respondían más a cuestiones político-administrativas que económicas. Anteriormente, en la documentación comunitaria, pese a que cada país miembro tuviera una división regional por los factores que considerase oportuno, sólo se hacía mención a la particularidad de las Regiones como instrumentos de medida a escala sobre el que desarrollar análisis económicos, porque principalmente fueron éstos los motivos económicos los que se pusieron sobre la mesa para llevar a cabo estas divisiones territoriales. Pero a partir de la década de los años setenta, con las crisis, lo económico pasó a estar si cabe más unido a lo político, y este caso no iba a ser una excepción. La nueva organización político administrativa de los Estados miembros, con las Regiones, con personalidad jurídica o no, según los casos, como nuevo ente administrativo y nueva escala de medida política y económica, por el motivo que fuera, fue la forma en que cada Estado miembro estimó conveniente afrontar los retos y los problemas que se le planteaban en diferentes ámbitos, en un nuevo contexto cada vez más despersonalizado, interdependiente y complejo. Fueron cada uno de los países miembros, de acuerdo con sus principios y sensibilidad democrática, los que se organizaron, de la manera que creyeron mejor para sus intereses. Un hecho que estaba en relación, de una parte, con su intención de dotar a su sistema administrativo de una mayor flexibilidad y eficacia ante los nuevos retos que se le planteaban. Una eficiencia que los sistemas administrativos centralizados de los países miembros perdieron como consecuencia de la creciente dificultad de poder llevar los asuntos y sus funciones estatales como lo hicieron hasta ese momento, por lo que en

su mayoría éstos procedieron a diseñar un sistema en red que, ya fuera por descentralización o desconcentración de las funciones que venía desarrollando, se ajustaba mejor a sus necesidades en ese momento de cambio constante.

Esto, por un lado, era una prueba más de que en la CEE lo político y lo económico tenía cada vez una relación más estrecha, al tiempo que las regiones se convertían en un protagonista político cada vez más destacado, tanto en cada país miembro, como en el proceso de integración europea. También este cambio guardaba relación con los cambios político-administrativo que en lo que a la organización del Estado se llevaron a cabo en los años anteriores en el seno de los países miembros en los años anteriores. Un aspecto que se trataré de forma más pormenorizada posteriormente y que tuvo que ver con el desarrollo de ese “nuevo regionalismo” al que hice mención anteriormente y que en este momento ya no era sólo económico, sino también político, aunque con una relación muy diferente con la tradición y el tradicionalismo de una época anterior.

También hay que decir que entre todos los países miembros también hubo una clara excepción en este sentido. Este fue el caso del Reino Unido. El hecho era que para poder acceder al dinero del FEDER, cada país miembro debía tener una organización administrativa regional mínima, ya que ésta era una condición imprescindible, ya que eran las administraciones centrales pero también las regionales de los países miembros las que podían acceder a los recursos de los fondos estructurales. Las administraciones regionales, según la opinión de las instituciones comunitarias, eran de gran ayuda a la hora de poner en marcha la política regional comunitaria, tal y como ya habían demostrado su importancia en el desarrollo de las propias políticas regionales de cada país miembro. Así la política regional comunitaria y la de cada miembro de la CEE podrían alcanzar el grado de complementariedad que estaban buscando para ser más eficientes ante el problema, y no caer en una posible duplicidad o mal uso de los

recursos que disponían. La propia Comisión europea consideraba “que el objetivo esencial de la política regional de la Comunidad es reforzar los resultados económicos de las regiones retrasadas en su desarrollo, así como los de las regiones industriales en declive, creando en ellas empleos duraderos, contribuyendo de esta manera a mejorar la competitividad de la economía en su conjunto”²¹³. Una afirmación que nos muestra otra de las características del problema regional comunitario y parece una contradicción con la dualidad centro-periferia a la que hacía mención antes. Me refiero al hecho de que ya no sólo el problema regional se identificaba con algunas regiones históricamente menos favorecidas, sino también se destacaba en el informe la existencia de problemas de ámbito regional en algunas de las regiones industrializadas europeas que se encontraban en el mismo corazón industrial del continente. Las crisis de la década anterior no sólo socavó algunas de las bases y patrones de conducta sobre las que se venía desarrollando la economía mundial, sino que también, como consecuencia de estos cambios, en algunas regiones industrializadas, que obtuvieron esta etiqueta desde hacía mucho tiempo, hubo que aportar soluciones a los problemas que les afectaban y en los que estaba en juego la propia explotación de los recursos, el tejido empresarial y el modo de vida que venían desarrollando.

Las etiquetas de región industrial, región favorecida o región pobre dejaron de ser fijas a partir de ese momento. Comenzaron a sufrir los problemas propios de las regiones no industrializadas, y eran problemas a los que antes no se enfrentaron. Todo ello unido a los propios problemas que eran consecuencia del proceso de reconversión de aquéllos que no pudieron dar soluciones en los momentos de crisis. Una situación problemática que también sufrieron las regiones menos favorecidas que estuvieran en su

²¹³ *Ibidem*, p 214.

zona de influencia, por una especie de efecto dominó, tal y como se hizo eco el propio informe²¹⁴.

4.6. La política comunitaria y el problema regional.

Como se puede deducir, el problema regional era un problema sin resolver en el inicio de la década de los ochenta. Pero éste, pese a la importancia por su influencia en el desarrollo de las instituciones, en su efecto sobre los objetivos comunitarios y sobre el proceso de integración, no dejaba de ser uno de los numerosos problemas había que resolver por parte de la CEE.

En ese momento, tan importante o más que el problema regional era en esos momentos el encauzar la forma en que se quería que avanzara el proceso de integración europea y el cómo se establecerían las normas de funcionamiento de las instituciones comunitarias con vistas a lograr la unión política. Pese a esto, el problema regional era un problema importante y que afectaba a todo el funcionamiento de la CEE y tenía una influencia directa en el proceso de integración. Su solución o simplemente el que se consiguiera paliar los efectos no sólo sería un éxito de la CEE en este aspecto concreto sino que también era un punto de partida para poder poner remedio a otros problemas con los que tenía relación. Por esa razón, pocos años después de que llevara a cabo la primera reforma de FEDER, en 1984, como consecuencia de la persistencia del problema regional y ante la decisión de las instituciones comunitarias a poner en marcha una política regional comunitaria más eficaz, se produjo una nueva reforma en el reglamento por el que se gestionaba el FEDER.

Desde luego desde el inicio de la década de los años ochenta, una vez llevada a cabo la reforma del reglamento del FEDER de 1979, en el desarrollo del FEDER se venían

²¹⁴ *Ibidem*, p 76.

arrastrando algunos problemas técnicos. Algunos de ellos tenían mucho que ver con la forma en que se gestionaba el dinero del fondo y las consecuencias de la práctica imposibilidad de poder llegar a un acuerdo entre los países miembros a la hora de elaborar su presupuesto. Pese a estos problemas la cuantía del fondo, como en los años anteriores, iba creciendo año tras año y no en poca cantidad. No hay duda de que la CEE tenía una decidida voluntad de poner remedio a este problema, aunque los recursos que asignaba eran insuficientes y las propias instituciones comunitarias fueron conscientes de que no siempre fueron bien empleados.

Además, como ya he destacado en el punto anterior, la situación regional de la Comunidad se iba tornando más compleja por momentos a nivel comunitario. Así se puso de manifestó en el contenido del reglamento CEE 214/79²¹⁵ de 1979, en el que ya se identificó una nueva faceta del problema regional existente en el seno de la Comunidad como consecuencia de los problemas económicos que se sucedieron en el final de la década de los años setenta. Me refiero naturalmente a que ya se identificaba como parte del problema regional la situación de las regiones con industrias en declive, y con esta premisa se aprobó por parte de las instituciones comunitarias legislación específica, que tenía el sustento financiero de ese 5% del presupuesto del FEDER que estaba fuera de cuota y que estaba destinado para el desarrollo de acciones específicas en el ámbito regional que la Comisión europea considerara oportuno.

Como ya se dijo antes la década de los años setenta fue un periodo lleno de turbulencias económicas cuyos efectos se dejaron sentir o sólo en ese momento, sino también en los años posteriores. Fueron años de transformación y cambio en todos los ámbitos, y en el plano industrial fueron muchos los sectores en los que las empresas de los países miembros en ese momento se mostraron ciertamente ineficaces en el modo de

²¹⁵ Reglamento CEE nº 214/79 en *DOCE* n° L 35 de 9 de febrero de 1979.

desarrollar su trabajo a un nivel lo suficientemente competitivo como para poder luchar por la cuota de mercado en el mercado mundial con empresas extraeuropeas. Uno de los tipos de industria, en aquel entonces, más castigados durante este periodo de crisis fue la industria pesada, y dentro de ella las empresas siderúrgicas sufrieron graves problemas. Con vistas a tratar de paliar las dificultades por las que atravesó este sector el Consejo aprobó el 7 de octubre de 1980 el Reglamento CEE n° 2616/80²¹⁶. Un nuevo reglamento que tenía como objetivo llevar a cabo una “acción comunitaria específica”, en los términos estipulados por el Reglamento 214/79, para promover el desarrollo regional y poder contribuir a la eliminación de los “obstáculos para la promoción y el desarrollo de nuevas actividades económicas en las regiones afectadas por la reestructuración de la industria siderúrgica”²¹⁷. No parece que quedaban muy claro en este texto cuáles eran estos obstáculos, aunque como ya se ha resaltado con anterioridad que el FEDER sólo podía actuar para la financiación de proyectos referidos a infraestructura viaria y algún otro más. De esta manera en este mismo documento se hizo pues mención a los fuertes desequilibrios regionales existentes en la CEE y en particular en lo que se refería a las zonas con industria siderúrgica, pero también una mención implícita de que los problemas regionales tenían mucho que ver como de su falta de conectividad con el exterior y las dificultades de acceso de los productos a mercados lejanos. El problema regional a ojos de la CEE seguía teniendo mucho que ver con la organización espacial, el desarrollo de las infraestructuras y la política de transportes.

Por otro lado, en el Tratado de París de 18 de abril de 1951, por el que se creó la CECA, se recogió, en su art. 46, decía que algunas de las funciones de la Comisión eran:

²¹⁶ Reglamento CEE n° 2616/80 en *DOCE* n° L 271 de 15 de octubre de 1980.

²¹⁷ *Ibidem*.

1. Efectuar un estudio permanente sobre la evolución de los mercados y las tendencias de los precios.
2. establecer periódicamente programas de previsiones de carácter indicativo, relativos a la producción, al consumo, a la exportación y a la importación;
3. definir periódicamente objetivos generales referentes a la modernización, la orientación a largo plazo de la fabricación y la expansión de la producción;
4. Participar (...) en el estudio de las posibilidades de reempleo, en las industrias existentes o mediante la creación de actividades nuevas, de la mano de obra que hubiera quedado disponible debido a la evolución del mercado o a las transformaciones técnicas;
5. Reunir las informaciones necesarias para la evaluación de las posibilidades de mejora de las condiciones de vida y de trabajo de los trabajadores en las industrias de su competencia y de los riesgos que amenacen estas condiciones de vida²¹⁸.

Como se puede ver, en lo que se refiere a este sector hubo mucha legislación comunitaria al respecto e incluso en la que se marcaban las directrices de la política a seguir. Además estas directrices, tal y como era este caso, se encontraban en los Tratados constitutivos. Lo que ya, al margen de que fuera una parte significativa del problema regional comunitario, impedía que se pudiera pasar por alto por parte de la CEE.

Todo esto se deriva de la importancia que para las Comunidades Europeas siempre tuvo el sector siderúrgico. La relación directa que hubo entre la explotación de los

²¹⁸ Art. 46 del Tratado de la CECA. Firmado el 18 de abril de 1951. En Araceli Mangas Martín (ed) *Tratado de la Unión Europea y Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas*. Madrid, Tecnos (5ª Ed.), p 101-102.

recursos siderúrgicos y el estallido de la I y II Guerra Mundial, no sólo le había convertido en un sector estratégicamente muy importante en el desarrollo de las instituciones comunitarias, sino que, más allá de su significado económico, tenía un valor simbólico muy importante. Todo esto unido a la crisis que sufría el sector no hizo extraño el hecho de las propias instituciones comunitarias fueran las primeras interesadas en que se llevara a cabo una reforma de la política comunitaria en este sector. Una política que también se complementara, como a ello se hizo mención en el propio texto del Reglamento CEE nº 2616/80²¹⁹, con las reformas de la política emprendidas por parte de cada país miembro en este sector, con el objetivo de favorecer la creación de empleo y que éste tenga unos efectos positivos en el ámbito de lo social, regional, económico y financiero. Como con la política regional la idea era desarrollar una política activa que contribuyera a potenciar los recursos de estas zonas, revitalizar su actividad industrial y así aminorar la comparación de estas regiones con respecto a la media comunitaria. Todo ello en la misma medida en la que se pretendía dar solución a los problemas regionales de otras zonas y en las mismas directrices que se había marcado con anterioridad. Las zonas que se verían beneficiadas por esta acción comunitaria serían las zonas siderúrgicas tradicionales de los países de Bélgica, Italia y Reino Unido. Fue allí donde se desarrolló en un primer momento esta acción comunitaria. Una acción que se complementaría con el resto de las acciones locales, regionales, nacionales y también comunitarias.

El resultado de esta acción fue muy incierto, ya que era muy difícil de evaluar. Muy difícil porque tal y como se afirmó sólo unos pocos años más tarde, en 1984, cuando se aprobó por el Consejo el Reglamento CEE nº 216/84 que modificó el 2616/80, la política comunitaria en este ámbito debía de seguir siendo activa. Pero esta actividad no

²¹⁹ Reglamento CEE nº 2616/80 *op cit.*

se reduciría sólo en las regiones anteriormente citadas, sino que por este Reglamento la acción específica de la CEE se vio ampliada a las zonas siderúrgicas de países como Luxemburgo, Francia y Alemania Federal, ya que en estas regiones ya se desarrollaban los muchos de los problemas económicos y de los factores que motivaron anteriormente la aprobación del Reglamento CEE 2616/80 en las regiones sobre las que actuó. Todo ello pese a que anteriormente la propia Comisión, en 1981, decidió crear diversas ayudas específicas para las industrias siderúrgicas²²⁰. No parece que fuera esto suficiente.

El hecho fue que a la altura de 1984 no sólo había más regiones afectadas por los problemas de reestructuración y de reconversión en la industria siderúrgica que en 1980, sino que en ese momento no parecía beneficioso, sino todo lo contrario, el que la acción de la comunidad no persistiera. Es cierto que el sector siderúrgico ya pasó por algunas dificultades en la década de los años sesenta y setenta. Ciertamente éstas fueron dificultades lo suficientemente graves como para que la CEE elaborara una legislación competente para afrontar estos problemas. Pero si en los años anteriores los problemas estaban relacionados con la forma en que funcionaban estas industrias, con el cómo desarrollaban su actividad y su papel en el proceso de integración, en el inicio de la década de los ochenta lo estaban con el si debían cerrarse estas empresas. La diferencia entre uno y otro momento era notable.

Por lo que respecta a las ayudas comunitarias a la industria pesada, no fue el sector siderúrgico el único que recibió ayudas. Otras regiones, en los que el sector industrial predominante era otro, también recibieron ayuda de la Comunidad a través de la aprobación de una legislación parecida al caso anterior. Por ejemplo, el Reglamento

²²⁰ En *DOCE* n° L 228 de 13 de agosto de 1981, p 14.

CEE nº 2617/80 aprobado por el Consejo el 7 de octubre de 1980²²¹ instaba a una “acción comunitaria específica de desarrollo regional para la eliminación de obstáculos para el desarrollo de nuevas actividades económicas en zonas afectadas por la reestructuración de la construcción naval”²²². El texto de este reglamento habló de la reestructuración del sector y del alto nivel de desempleo en las zonas del Reino Unido donde éste había sido el principal sector industrial en los años anteriores. Los problemas de la reconversión o de la reestructuración del tejido industrial en el sector naval a los que hacía mención esta acción específica estaba referida a Irlanda del Norte, donde el problema del desempleo en la industria de la construcción naval se superponía a los problemas sociales, políticos y de seguridad que se estaban desarrollando como consecuencia de la actividad de la banda terrorista IRA y de los grupos paramilitares unionistas.

Como quiera que fuera, el alto desempleo en esta región, la falta de competitividad de las empresas de este sector y otros problemas de tipo político y social, supusieron que, en el inicio de la década de los años ochenta, el sector naval se encontraba en un momento de crisis en la Europa comunitaria. Como en el caso anterior se hacía necesaria la acción de la Comunidad para la puesta en marcha de soluciones, para facilitar el proceso de reconversión industrial en estas zonas y que su incidencia ayudara a abrir nuevas vías de empleo, con el beneficio económico y social que eso conlleva. Porque las ayudas comunitarias a estas zonas estarían destinadas, tal y como así lo especificó el Reglamento 2617/80, a:

- 1- La reorganización de las zonas industriales y urbanas, lo que quedaría unido, a través de la modernización de las PYMES, nuevas actividades, mejora del aspecto estético y medidas similares.

²²¹ En *DOCE* nº L 349 de 23 de diciembre de 1980.

²²² *Ibidem*.

- 2- La construcción y la modernización de las infraestructuras necesarias para la creación de empleo.
- 3- La creación y el desarrollo de sociedades y otros organismos en materia de gestión y organización.
- 4- La creación de servicios comunes.
- 5- La promoción de la innovación en el sector industrial y en el sector servicios.
- 6- La mejora del acceso por parte de las PYMES al capital y al riesgo²²³.

Como se puede ver en esencia, la acción comunitaria para la reestructuración de las zonas donde tenía un fuerte peso específico el sector de la construcción naval tenía los mismos objetivos que en las era la siderurgia la industria en declive y con necesidades de reestructuración. Esto nos muestra dos lecturas importantes con respecto al significado de la política regional comunitaria. La primera, que en el inicio de la década de los años ochenta la región, para las instituciones comunitarias, seguía siendo, como en los años anteriores, un instrumento de medida a escala de los problemas que en este espacio se desarrollaban, y, por otro lado, que la política regional comunitaria seguía siendo un instrumento no sólo para la solución de estos problemas, sino también un instrumento para la modernización y el desarrollo de todos los recursos económicos de estas zonas. Seguía siendo, tal y como fue concebido en el momento de su creación, una medida a escala de irradiación de soluciones.

Un hecho que se vio más claramente cuando, como los anteriores reglamentos citados, fue modificado por el Reglamento CEE nº 217/84, en cuyo texto sí se hizo mención explícita a que la Comunidad se veía obligada a tomar medidas para cumplir

²²³ *Ibidem.*

con los objetivos regionales que se había propuesto, por lo que la acción comunitaria destinada a favorecer la reconversión de estas zonas no sólo ya debería de desarrollarse en el Reino Unido, sino también en zonas de la Alemania Federal, en las que ya tenían lugar algunos de los problemas que se desarrollaban en Irlanda del Norte y que afectaban al sector naval. Para lo que era necesaria una complementación de las políticas locales, nacionales y comunitarias, y desde este ámbito y una combinación de todos los fondos estructurales comunitarios, del BEI y del NIC.

Capítulo 5. Del AUE a la Unión Europea.

Desde las instituciones comunitarias, en el inicio de la década de los ochenta, se tuvo claro que se debía seguir avanzando en el proceso de integración, y lo hicieron pese a que en ese momento aun persistían las consecuencias de las crisis del petróleo y siguieron siendo, como los anteriores, años difíciles en lo económico, en lo político y en lo social. La UEM no se logró, y eso hay que verlo como un fracaso, aunque se avanzó en este ámbito con la creación del ECU y del Sistema Monetario Europeo.

En un momento de crisis importante, la persistencia de los problemas regionales que se manifestaron en los años anteriores siguió siendo un problema de primera magnitud. Pese a todo la historia de la CEE siempre se caracterizó por un continuo crecimiento, que hizo referencia a la idea de siempre querer implicar a cada vez más Estados, y político-jurídico, que se refiere a que cada vez era su intención asumir un mayor número de competencias en diferentes ámbitos. El “hacer Europa” haría que los problemas disminuyeran o tendrían una solución más fácil, y los problemas de disparidad regional eran uno de los más importantes.

5.1. El nuevo “euroescepticismo”.

Bajo estas premisas, las soluciones parciales a los problemas que se planteaban estaban en relación con la idea de que para regular y generar riqueza también había que redistribuir mejor. En la década anterior, se constató el hecho de que el crecimiento y los recursos económicos eran limitados. Esa fue la idea que se subyacía cuando se pusieron en marcha los fondos estructurales, aunque ya, a la altura de la década de los años ochenta, se tenía la impresión de que, por su cuantía y por su funcionamiento, éstos eran sólo complementos que no ayudaban a solucionar los problemas, sino sólo a paliarlos. Por eso había que buscar más soluciones, tal y como también se hizo en los

años anteriores, contando siempre que éstas tenían que ser coherentes con el proceso de integración y siempre desde la primacía del derecho. Así, la reforma de los Tratados constitutivos se hacía necesaria y, como siempre, en los momentos de crisis, es más fácil tomar decisiones drásticas.

Ciertamente, con respecto a las previsiones de las instituciones comunitarias, se sufrieron algunos retrasos y fracasos importantes, siendo, de entre todos ellos, el hecho de que no se pudiera alcanzar la moneda única fue el más importante. Pero otra de los problemas que el periodo de crisis de los años anteriores y la difícil coyuntura del inicio de la década de los ochenta fue el hecho de que no se completó el Mercado único, ya que aun existían lo que por aquel entonces se llamaban “barreras no arancelarias”, que fue el eufemismo empleado para designar las trabas que los propios Estados miembros ponían al libre comercio. Esto requería de una respuesta por parte de las instituciones de la CEE. Estaba en juego el desarrollo del proceso de integración, pero también la credibilidad de la institución y su capacidad para poner a sus instituciones y a los países miembros manos a la obra hacía la unión política. Un objetivo que por aquel entonces seguía siendo una quimera.

La urgencia ante los problemas económicos, el creciente desarrollo tecnológico, la mejora en las telecomunicaciones, la cada vez mayor interdependencia de las economías occidentales, y del mundo en general, supuso que se aceleraran los acontecimientos. Para hacer frente a esto se idearon algunas alternativas acerca del cómo y del ritmo al que se debería llevar a cabo el proceso de integración. En el plano ideológico, por ejemplo, una de las consecuencias de las crisis del petróleo de los años setenta fue la constatación de que el ideal europeísta se perdió en muchos de los fundamentos por los que se originó. La solidaridad entre los países miembros, la toma de decisiones de forma conjunta, la salvaguarda de los intereses de la Comunidad, todo ello sufrió fuertes

reveses cuando llegaron los momentos de crisis. Así, en el Consejo europeo, ya formado por una segunda generación de líderes políticos que estaban al frente de cada uno de los países miembros, volvieron a aparecer divergencias no sólo con respecto a la forma en la que se intentaba seguir el proceso de integración, sino también en la forma en que se llevaron hasta ese momento. Reapareció así el “euroescepticismo”, que era un ingrediente en el debate político acerca de Europa que no ayudaba a mejorar la situación.

En los años anteriores el “euroescepticismo” ideológico estuvo personalizado en las instituciones comunitarias por el presidente De Gaulle. Un escepticismo al que combatieron directamente J. Monnet (1888-1979), K. Adenauer (1876-1967), W. Hallstein (1901-1982) y el resto de los líderes europeístas de esta primera generación. Con la retirada de la vida política del Presidente francés pareció que esta forma de afrontar las cuestiones comunitarias desaparecía con él, y que los problemas por los que pasó la CEE eran fruto del momento histórico que se vivía. Pero al final de la década de los setenta, el euroescepticismo político lo personalizó, como antes lo había hecho De Gaulle, la recién nombrada Primer Ministro del Reino Unido, M. Thatcher (1925-), que para dar una idea de lo dura que era negociando fue conocida como la “Dama de Hierro”. La Primera Ministra del Reino Unido, en todo lo relacionado con proceso de integración europea, siempre fue muy poco receptiva con respecto al progreso de integración y a la superación de los marcos nacionales de los países miembros por la cesión de soberanía a un organismo supranacional que eso conllevaba. En primer lugar porque, en la misma línea que luego siguió A. Moravcsik²²⁴, el éxito de la CEE se debía fundamentalmente al fortalecimiento de la cooperación entre los gobiernos de los países miembros. Con lo que unos gobiernos nacionales fuertes serían la base de su propio

²²⁴ Andrew Moravcsik, “Warum die Europäische Gemeinschaft die Exekutive stärkt”, en Klaus Dierter Wolf (comp), *Project Europa im Überang*, Baden Baden, Nomos, 1997.

progreso y de su éxito, no la creación de un organismo supranacional que les sustituyera. Lo que era una posición de un marcado carácter intergubernamentalista²²⁵. Ya hubo numerosos problemas en su día con la adhesión del Reino Unido, pues surgieron problemas con su aportación al presupuesto comunitario, con el dinero que debía recibir de los fondos estructurales e incluso se llevó a cabo un referéndum entre sus ciudadanos sobre su pertenencia a la CEE, cuando ya era miembro de la institución. Pero es que después y con M. Thatcher (1925-) en el poder éstos se multiplicaron.

La aplicación de su política económica y social, de un marcado carácter neoliberal, hizo que el nuevo gobierno del Reino Unido atentara contra muchas de las bases sobre las que se asentó el Estado del Bienestar en este país. Un Estado del Bienestar que se creó tras la II Guerra Mundial, y que con el inicio de su proceso de desmantelamiento y del desarrollo de esta política, trajo consigo el que las coberturas sociales de los trabajadores disminuyeran, la privatización de las empresas públicas, que afectó a empresas tan importantes como el ferrocarril o los astilleros, el peso de los sindicatos en las negociaciones laborales pasó a ser menor y otra serie de políticas en este sentido. Esto en el plano de su política estrictamente nacional, pero es que también el desarrollo de la política de la Primera Dama supuso un posicionamiento contrario a cualquier tipo de regulación del mercado que pudiera venir de la CEE. El hecho de que la CEE tuviera competencias en algunas materias no agradaba al gobierno del Reino Unido, no por el hecho de las materias en las que desarrollaba su actividad, sino por su propia existencia como institución.

Esta política, sino en su totalidad sí con más o menos matices, sirvió de ejemplo para muchos países la CEE. Algunos de ellos adoptaron medidas parecidas para paliar los efectos de las crisis en la década de los años setenta. Debido al complicado momento

²²⁵ Sobre el debate entre intergubernamentalistas y neofuncionalistas véase U. Beck y E. Grande, *La Europa cosmopolita. Sociedad y política en la segunda modernidad*, Barcelona, Paidós, 2006, p 68 y ss.

que estaban viviendo los países de la CEE y que cada uno propusiera diferentes soluciones a los problemas que todos sufrían, se puso de manifiesto la falta de solidaridad entre los diferentes países miembros, y en no pocas cuestiones e incluso en las más importantes. Lo que se supuso que el proceso de integración se detuviera por momentos. Muchos vieron en esto un nuevo fracaso, pero otros creyeron que era necesario dar un paso hacia delante en busca de la recuperación del consenso político que con respecto al proceso de integración se había mantenido hasta esos momentos. Era evidente que esta tarea ya recaía en una nueva generación de dirigentes nacionales que habían llegado al Consejo Europeo. Nuevos dirigentes y nuevas ideas ante una situación complicada.

El desarrollo de una política regional siempre estuvo en relación con el desarrollo político de la CEE, y en el inicio de la década de los años ochenta esta relación no fue menos estrecha, sino más bien todo lo contrario.

Pese a los importantes éxitos que logró la CEE en el terreno económico y su progreso en el ámbito de lo político, que, por ejemplo, hizo que se completara la ampliación a 10 miembros con la adhesión de Grecia, que ya se estuviera en negociaciones con España y Portugal para su futura adhesión, el que se celebraran las elecciones al PE por sufragio universal, la creación de la serpiente monetaria europea, la creación del ECU y la puesta en funcionamiento de una verdadera política regional por parte de la CEE, flotaba en el ambiente en ese momento un sentimiento de fracaso en las instituciones comunitarias. La creación de la moneda única, que era el colofón y el elemento que consolidaría todos los éxitos anteriores, no se logró.

Además, la crisis económica de este periodo introdujo nuevos problemas en el seno de las instituciones comunitarias, como fue el caso de la falta de acuerdo que desde 1980 manifestaron los países miembros a la hora de elaborar un presupuesto para la

propia institución. Afloraron ciertos sentimientos de insolidaridad entre los socios comunitarios, lo que no menguó el afán de una nueva generación de líderes políticos europeos por seguir avanzando en el proceso de integración. Un sentimiento que se hizo patente en muchos de los políticos de los gobiernos nacionales de los países miembros y de las instituciones comunitarias. “Europa no se hará de golpe ni en una construcción global”²²⁶, afirmó R. Schuman (1886-1963) y recalcó J. Monnet (1888-1979) en su día, y en ese momento en el que había que estar a las duras, había que trabajar con mayor empeño si cabe para pasar a otra etapa y avanzar por el camino que se habían trazado en los años anteriores. Todo porque si se produjeron éxitos en los años anteriores, también los fracasos estuvieron a la orden del día, pero Europa, como afirmó J. Ortega y Gasset (1983-1955) para España, seguía siendo la solución.

En el inicio de la década de los años ochenta la CEE se encontraba en un momento ciertamente complicado. Las consecuencias económicas, políticas y sociales de las crisis del petróleo hicieron que aflorara un sentimiento de insolidaridad entre los países miembros en materia económica y política, lo que se tradujo en falta de acuerdos en las instituciones comunitarias. Aparecieron rencillas entre los socios comunitarios y en ocasiones cada uno de los países miembros busco soluciones individuales a los problemas que se le planteaban. Lo que era una ruptura con los ideales europeístas bajo los que se puso en marcha el proceso de integración. Por esta insolidaridad y la divergencia de criterios entre los países miembros a la hora de afrontar los problemas, en las instituciones comunitarias se evidenció una falta de consenso entre los países socios con respecto a algunos temas importantes, que unido al hecho de que la toma de decisiones por parte del Consejo tuviera que tomarse por unanimidad, supuso, de hecho, que se produjera un “parón” de la institución en el ejercicio de sus funciones.

²²⁶ J. Monnet, *op cit*, Madrid, Encuentro, 2010, p 443.

5.2. Las acciones específicas en la política regional comunitaria.

El parón que sufrió el proceso de integración desde los últimos años de la década de los setenta también afectó a la política regional comunitaria. Por ejemplo, en el Reglamento (CEE) nº 214/79²²⁷, por el que se reformaba el reglamento del FEDER, ya una mención explícita al hecho de que elaborar un presupuesto anual para este fondo estructural era una tarea muy difícil. Pero el hecho era, en realidad, que lo realmente difícil en ese momento era elaborar un presupuesto de cualquier tipo y sobre cualquier asunto.

En ese año de 1979, los debates en las instituciones comunitarias acerca de la elaboración del presupuesto de la CEE supusieron que surgieran muchas posiciones encontradas entre los propios países miembros. La Comisión europea elaboró el presupuesto comunitario. El debate sobre él fue intenso, y no se llegó a un acuerdo sobre su contenido, con lo que ese año no se aprobó el presupuesto de la CEE. El punto más crítico en este debate fue sin duda el presupuesto de la PAC. En 1976, el propio Presidente R. Jenkins afirmó públicamente, en una entrevista en el semanario *Vision*²²⁸, que la reforma de la PAC era necesaria. En esta entrevista, por lo que se deduce de sus palabras, sí parece que tenía claro que necesitaba un cambio en cuanto a su funcionamiento, ya que en ese momento la PAC se llevaba buena parte de los recursos del presupuesto comunitario, casi un 80%, y era este tema un punto crítico de discusión entre los socios comunitarios y el principal punto de fricción a la hora de poder elaborar el presupuesto anual. Pero también, por estas mismas palabras, también se puede decir que incluso el propio R. Jenkins no tenía muy claro el sentido en el que se debía realizar este cambio. El hecho era que las subvenciones de la PAC, por los excesivos recursos

²²⁷ Reglamento nº 214/79 *op.cit.*

²²⁸ Entrevista a R. Jenkins en el semanario *Visión*, Septiembre de 1977, en <http://www.ena.lu>, consultado el 07 de febrero de 2007.

que a ella se dedicaban, eran ya un problema para la economía y la política de la CEE de primer orden. Pero este sería un problema que, en su opinión, hubiera sido más grave si este mismo sistema se hubiera mantenido en el momento de la ampliación de la CEE a diez miembros, pues la adhesión de Grecia, en 1980, como país miembro, y la futura adhesión de España y Portugal a la CEE, hubiera supuesto el que se tuvieran que dedicar aun más recursos para la política agraria. Estos países tenían, por lo general, unas explotaciones de poca productividad, y el modelo comunitario que se trataba de implantar con la reforma de la PAC estaba basada en puntos que no se correspondían de ninguna manera con lo que el propio R. Jenkins pensaba que se debía llevar a cabo para gestionar la PAC²²⁹, y esto se produjo en 1979. Esto fue una prueba más de que, en los momentos de crisis, y ese ciertamente lo era, los intereses nacionales primaban sobre los de la Comunidad, y éstos, en algunos casos, cuando no eran contrapuestos, sí divergían en algunos matices importantes.

El caso es que estas divergencias eran un obstáculo de gran importancia política y económica, que marcó el destino de la Comunidad en los primeros años de la década de los ochenta. Ya mostré en el capítulo anterior que, como consecuencia de la puesta en marcha del “Plan Jenkins” para la consecución de la moneda única, hubo fuertes diferencias en el seno de la propia Comisión europea, que afectaban al propio R. Jenkins y alguno de los comisarios de mayor peso específico, pero es que el hecho de que no se aprobara el presupuesto de la CEE marcó más las diferencias entre sus miembros y acrecentó la distancia entre sus diferentes posiciones. A partir de ese momento, la CEE entró en un proceso de estancamiento que no sólo afectó a los aspectos puramente técnicos de su funcionamiento sino a la propia idea sobre la que se basaba el funcionamiento de este organismo, a su prestigio en el exterior y a otros

²²⁹ *Ibidem.*

aspectos. Un problema que no era sencillo de solucionar, pues las consecuencias de las crisis del petróleo manifestaron que el propio Mercado Común europeo necesitaba de unos reajustes que permitieran una verdadera libre circulación de los factores de producción para ser más efectivo, y para ello era necesario el consenso de todos los países miembros.

También en relación con la reforma de la PAC y de la preocupación que existía en el seno de la CEE acerca del problema agrícola y su agravamiento con la ampliación de la CEE, se produjo la aprobación del reglamento CEE nº 2615/80 del Consejo de 7 de octubre de 1980²³⁰. Este nuevo reglamento tenía como misión el racionalizar una “acción comunitaria específica” sobre las regiones italianas que componían el Mezzogiorno italiano y las 3 regiones francesas limítrofes con España, es decir, sobre las regiones de Aquitania, Midi Pyrenees y Languedoc-Rousillon²³¹. Unas regiones en las que el empleo agrícola era muy alto y en las que, como consecuencia de la ampliación, podían sufrir graves problemas de adaptación al nuevo Mercado Común y de reconversión, ya que ya se aprobó la incorporación de Grecia a la CEE. Un hecho que se hizo oficial, tal y como constó en este mismo reglamento, a partir del 1 de enero de 1980. Como se puede ver, pese a que en ese momento no había acuerdo entre los socios comunitarios a la hora de elaborar los presupuestos de la CEE, se intentaba salir adelante y avanzar en el proceso de integración mediante la creación de reglamentos que dieron soluciones parciales y puntuales a los problemas de algunas regiones.

Pero el problema era también que, por otro lado, las negociaciones para la incorporación de España y Portugal se iniciaron el 17 de octubre de 1978 y el 5 de febrero de 1979 respectivamente, y su incorporación a la CEE, por sus características económicas, no haría sino agudizar el problema. Por eso en este reglamento CEE nº

²³⁰ Reglamento CEE nº 2615/80 de 7 de octubre de 1980, en *DOCE* nº L 271 de 15 de octubre de 1980.

²³¹ Art. 2 Reglamento CEE nº 2615/80 de 7 de octubre de 1980, *Ibidem*.

2615/80 se hizo especial hincapié en la necesidad de reconversión de estas zonas agrícolas, y para ello se especificó en el propio texto del nuevo reglamento que la acción comunitaria estará destinada al:

“(....) desarrollo de PYMES, empleo, empresas artesanales, empresas del medio ambiente, infraestructuras, etc, a través de un <<programa especial>> presentado por la Comisión que guarda relación con la innovación y revalorización de las potencialidades turísticas de estas regiones”,²³².

Por todo esto, los fondos estructurales comunitarios pasaron a desempeñar más atribuciones de las que hasta ese momento habían desarrollado. En particular, el FEDER pasó a ser un instrumento comunitario de ayuda para:

1. La creación de servicios permanentes para las PYMES. Como:
 - 1.1. La elaboración de análisis sectoriales.
 - 1.2. Ayudas a la investigación de las PYMES.
 - 1.3. La creación y desarrollo de sociedades y otros organismos de consejo en materia de gestión para la organización de las empresas.
 - 1.4. La creación de servicios de desarrollo comunes.
 - 1.5. La realización y mejora en infraestructuras.
 - 1.6. La organización de coloquios referidos a la diversa problemática en estas regiones.
 - 1.7. La mejora del acceso de las PYMES al capital.
2. La promoción de la innovación en industrias y servicios.
3. La promoción del artesanado.
4. La promoción del turismo rural.²³³

²³² *Ibidem*, Art. 3.

²³³ *Ibidem*, Art. 4.

Es cierto que esta nueva acción comunitaria comenzó a llevarse a cabo de forma inmediata, pero con el paso del tiempo y durante los 5 años que estaba previsto que durara este programa²³⁴, no fue un periodo de tranquilidad y sin problemas. Así, como consecuencia de las dificultades, se hizo necesario tanto el que se hicieran ciertas modificaciones en el propio texto, como que se aclararan algunos términos reflejados en el mismo. Aparte de todo, en ese momento, parecía que sólo era una cuestión de tiempo el hecho de que España y Portugal se incorporaran a la Europa de los Diez, y esto si tendría una fuerte repercusión en las zonas de alto empleo agrícola.

Por esta razón, cuando la adhesión de estos dos países ya casi se había convertido en un hecho y las negociaciones con la CEE ya casi habían finalizado, el Consejo aprobó el Reglamento CEE nº 214/84 de 19 de enero de 1984²³⁵. Un nuevo reglamento que introdujo algunos cambios en el articulado de estas acciones específicas de la CEE, con respecto al reglamento CEE nº 2615/80. Pero tal vez, lo más importante fue el hecho de que se resaltara que el fundamento de este programa especial era la coordinación de las políticas y los instrumentos financieros nacionales y comunitarios, en particular con los fondos estructurales, pero en particular de cada una de las políticas regionales de los Estados miembros con el FEOGA sección <<orientación>>, el FSE, el BEI y el Nuevo Instrumento Comunitario (NIC). Como se puede ver, el FEDER, quedó fuera de esta relación, y es que en ese momento, por los recursos de que disponía, la propia CEE, veía en el FEDER más un instrumento propio y autónomo al que debían adaptarse los países miembros y no al contrario.

Además, como se suponía que algunas regiones griegas pasarían dificultades como consecuencia de la ampliación a 12 miembros, también se aprobó el Reglamento CEE nº 215/84 para que se llevara a cabo una “acción comunitaria específica” que

²³⁴ *Ibidem*, Art. 3.

²³⁵ Reglamento CEE 214/1984 de 19 de enero de 1984, en *DOCE* nº L 27 de 31 de enero de 1984.

contribuyera al desarrollo de ciertas regiones griegas, ya en el contexto de una CEE ampliada a 12 miembros. Este reglamento, como el anterior referido a las regiones francesas y al Mezzogiorno italiano, estuvo destinado a la mejora de las infraestructuras industriales, a la elaboración de proyectos y estudios socioeconómicos, a la mejora del empleo agrícola, al desarrollo de las PYMES y de las empresas artesanales y todo, con un especial hincapié, a lo que se refiere a la mejora del transporte marítimo.

5.3. El relanzamiento del proceso de integración.

Pese a estos problemas por los que pasaba la CEE surgieron nuevas iniciativas desde diferentes ámbitos para relanzar el proceso de integración europea. Por ejemplo, desde el federalismo europeo, que políticamente aun seguía activo en ese momento, se llevaron a cabo diversas iniciativas con tal objetivo, pero su máxima manifestación fue el plan que, el propio A. Spinelli (1907-1986), en ese momento en activo como eurodiputado y sin duda la figura más significada y carismática del viejo federalismo europeísta, elaboró y expuso en y fue aprobado por el PE en febrero de 1984²³⁶.

A. Spinelli (1907-1986) se encontraba en la última etapa de su trayectoria política y vital. Era uno de los pocos supervivientes del federalismo europeo de la mitad del pasado siglo XX. Ya durante la II Guerra Mundial fue una figura destacada de la resistencia italiana contra el fascismo. Por esta razón, en 1941, cuando se encontraba desterrado en una pequeña isla del Tirreno, tras haber pasado diez años en prisión, redactó, junto a E. Rossi (1897-1967), el *Manifiesto Federalista* de Ventotene. Sólo dos años más tarde, en 1943, cuando Europa se destruía en la II Guerra Mundial, fue uno de los creadores, junto a otras figuras destacadas del movimiento, del *Manifiesto Federalista Europeo*. En el que ya se anticipaban algunas de las líneas a seguir con

²³⁶ Informe y Proyecto de Tratado para la Fundación de la Unión Europea, en *DOCE* n° C 77 de 19 de marzo de 1984.

respecto a la creación de una Europa unida. Porque ésta era la cuestión, “construir Europa”, y en el “proyecto Spinelli” se enumeraban las pautas que se habrían de llevar a cabo para establecer una verdadera Unión Europea. El nombre oficial de este documento fue el de Proyecto de Tratado para la Fundación de la Unión Europea. Un proyecto que resumaba del viejo ideal federalista europeo de la década de los años cincuenta y sesenta, no en vano su autor era un convencido europeísta de esa primera generación que aun seguía en activo en la política.

El PE aprobó el proyecto por amplia mayoría el 14 de febrero de 1984, pero en esta ocasión, como en otras muchas, también se demostró el poco peso específico que tenía el PE en la toma de decisiones y su poca influencia con respecto al Consejo europeo, pues, aunque se aprobara, no se llevó a cabo, aunque sí fue un documento que tuvo alguna influencia en textos posteriores. No era raro que lo que aprobaba el PE quedara apartado por el Consejo, como tampoco era raro que este proyecto fuera aprobado por la mayoría de los miembros del PE, ya que, al ser elegidos éstos por sufragio universal, muchos federalistas formaron parte de esta institución en las dos primeras legislaturas.

Pero volviendo al “proyecto Spinelli”, éste fue la prueba más importante del trabajo que en los anteriores se estaba desarrollando en el seno de las instituciones comunitarias acerca de la unión política. No se puede calcular la verdadera resonancia de este proyecto si no se ve enmarcado dentro de su contexto histórico, ya que tras unos años en los que esta cuestión pareció quedar aparcada para mejor ocasión, en la mitad de la década de los años setenta se retomó la cuestión de avanzar hacia la unión política con gran fuerza. Primero se hizo cuando así quedó reflejado en el llamado “Informe Tindemans”, en 1976. Un documento de gran interés político para ver en ese instante las bases sobre las que pretendía desarrollarse la CEE. Otro antecedente claro del interés comunitario por avanzar hacia la unión política de sus miembros fue la creación, en

1978, de un Comité de Sabios, que estuvo formado por R. Marjolin (1911-1986), B. Biesheuvel (1920-2001) y E. Dell (1921-1999), tres de las personalidades más destacadas de las instituciones comunitarias. La misión principal de este Comité era "reflexionar sobre las adaptaciones de los mecanismos y los procedimientos de las instituciones"²³⁷ encaminadas a "garantizar el funcionamiento armonioso de las Comunidades y los progresos en la vía de la unión europea"²³⁸.

Más tarde, en el Consejo Europeo de Londres de 1981, los Ministros de Asuntos Exteriores de Alemania e Italia, D. Genscher (1927-) y E. Colombo (1920-), presentaron un proyecto de *Acta Europea*. Un proyecto que estaba dedicado a diversas cuestiones, entre ellas destacaban el cómo desarrollar la cooperación política entre los países miembros, cuestiones sobre la cultura, los derechos fundamentales, la armonización de las legislaciones fuera de los ámbitos cubiertos por los Tratados comunitarios, la lucha contra la violencia, el terrorismo y la delincuencia. Como se puede ver el problema del cómo avanzar hacia la unión política de los países miembros ya estaba sobre el tapete desde hacía unos años. Hubo que esperar hasta el Consejo Europeo de Copenhague, que se llevó a cabo los días 3 y 4 de diciembre de 1982, para que se establecieran los objetivos prioritarios de la CEE para el futuro inmediato, y éstos, por primera vez, se referían tanto al ámbito económico como al ámbito social. Lo que era una novedad muy importante, y a la vez nos da una muestra de cuáles eran las principales preocupaciones que en ese momento tenían los jefes de gobierno de los diferentes países miembros de la CEE.

Además, también fue allí donde se confirmó el compromiso político del Consejo en favor de una nueva ampliación de la CEE a 12 miembros, ya que desde algún tiempo

²³⁷ Parlamento Europeo, *Evolución hasta el Acta Única*, en http://www.europarl.europa.eu/factsheets/1_1_2_es.htm. Consultado el 7 de febrero de 2007.

²³⁸ *Ibidem*.

antes se estaba negociando la adhesión de España y Portugal, y se discutió la necesidad de llevar a cabo una remodelación de los Tratados constitutivos para completar definitivamente el Mercado Común europeo y avanzar hacia la Unión Europea. Un compromiso que fue ratificado con posterioridad en los siguientes Consejos europeos, tal y como se hizo, menos de un año más tarde, en el Consejo Europeo de Stuttgart²³⁹, en el que los Jefes de Estado y de Gobierno allí reunidos hicieron pública una "Declaración solemne sobre la Unión Europea"²⁴⁰. Indudablemente este escrito, que nunca fue una declaración oficial, fue un antecedente muy importante del Acta Única Europea, y un elemento de referencia cuando se llevó a cabo el trabajo para elaborar el AUE y avanzar hasta la Unión Europea.

Como se puede ver, este trabajo se llevó a cabo sólo unos meses antes de que, en septiembre de ese mismo año, A. Spinelli (1907-1986) presentara su proyecto al PE, que era la culminación al trabajo iniciado en 1981 en esta institución. En esa fecha fue cuando se creó en el PE una Comisión de Asuntos Institucionales, que tenía como misión la revisión de los Tratados constitutivos. En esta comisión, A. Spinelli fue el ponente coordinador. La adhesión de España y Portugal ya marcaba la intención de la propia CEE de extender el espacio comunitario al Mediterráneo, pero es que el propio desarrollo del proyecto Spinelli implicaba también que las solidaridades de hecho que se desarrollaban entre los países miembros fueran cada vez más sólidas. El proyecto de construir Europa cada vez implicaba a más países, y los lazos que les unían tenían que ser cada vez más fuertes, y, para eso, ya eran necesarios algunos cambios muy importantes.

²³⁹ Consejo Europeo de Stuttgart, 17-19 de junio de 1983.

²⁴⁰ *Ibidem*.

Lo cierto es que desde que vieron la luz el Plan Fouchet I y II, desde el inicio de la década de los años sesenta, no se planteó hasta ese momento ninguna remodelación de los Tratados constitutivos. Esto sólo fue una muestra del intenso trabajo que a partir de ese momento se fue desarrollando en el seno de las instituciones comunitarias. Durante el año de 1985 tomó cuerpo la política de la CEE a favor de la ampliación a 12 miembros, ya que se acordó que España y Portugal pasaran a ser miembros a partir del 1 de enero del año siguiente, sino que también continuaron llevándose a cabo los trabajos necesarios para hacer los reajustes necesarios en el Mercado Común que se venían demandando desde la década pasada. En el Consejo Europeo de Fontainebleau²⁴¹ se decidió la creación de un nuevo Comité de representantes de los Jefes de Estado y de Gobierno. Fue el denominado Comité Dodge, denominado así porque estaba presidido por el senador irlandés D. Dodge, y que tuvo como principal misión la de presentar diferentes sugerencias para la mejora del funcionamiento del sistema comunitario y de la Cooperación Política entre los diferentes países miembros.

En su primer informe provisional, que dirigió al Consejo Europeo de Dublín²⁴², en diciembre de 1984, se proponían algunas reformas muy importantes, especialmente en el ámbito institucional. Fue en este Consejo de Dublín, donde se estimó que era necesario que el Comité debiera proseguir sus trabajos con vistas a la consecución de un acuerdo en la forma en la que se debía seguir avanzando para alcanzar la unión política²⁴³, para lo que en el informe de este Comité se instó al Consejo Europeo a convocar una Conferencia Intergubernamental para negociar un Tratado de la Unión Europea. Todo pese a que tres de los diez representantes del Consejo formularon

²⁴¹ Consejo Europeo de Fontainebleau, junio de 1984.

²⁴² Consejo Europeo de Dublín, diciembre de 1984.

²⁴³ Ibidem.

reservas importantes sobre el texto del informe, se comenzó a llevar a cabo el trabajo en este sentido.

En ese momento, era evidente, que ante la adversidad se dio un salto hacia delante en el proyecto. En el proyecto de Unión Europea de A. Spinelli se afirmó que la futura Unión debería tener unas mayores competencias en materia de política económica y monetaria. Lo que implicaba retomar el trabajo que se llevó a cabo en los últimos años en este ámbito, aunque también, y esto si que era una novedad hasta ese momento, en el proyecto de A. Spinelli se habló de que la futura Unión debería tener un papel más activo en el ámbito social. Lo cual era una ratificación de lo expuesto en el Consejo de Copenhague de 1982, y es que como consecuencia de las dificultades de los años anteriores, la CEE adquirió un mayor número de competencias en este ámbito. Lo social y lo económico pasaron a tener una relación directa para el desarrollo del proceso de integración. No podía disociarse lo uno de lo otro.

Políticamente era este un nuevo punto de interés para la Comunidad a favor de avanzar hacia la democratización de su funcionamiento y en su acercamiento a los ciudadanos de los países miembros. Máxime cuando los propios Estados miembros, en ese momento en pleno proceso de transformación de sus propias funciones como tal, estaban abandonando parte de sus competencias en este terreno. Los crecientes problemas de empleo en el espacio de la CEE, consecuencia de la crisis económica, las elevadas tasas de inflación y otros problemas en este terreno hacían necesaria la mejor cobertura social para los ciudadanos y para ello desde las propias instituciones comunitarias se estimó que la CEE debería tener un papel más activo en este ámbito. Estaban en juego algunos de los fundamentos de la propia institución y su función a desempeñar para con los ciudadanos, y la imagen que éstos podían tener de la institución. Todo esto implicaba el hecho de que, en ese momento y para la CEE, era

más importante la política que la economía, incluso en una institución como ésta. El proyecto no fue mucho más lejos de la aprobación del PE, pero no se puede negar la influencia del “proyecto Spinelli” en la futura evolución de las instituciones comunitarias. Este es un hecho innegable, aunque en ese momento no se pudo llevar a cabo. Lo cierto es que el proyecto de A. Spinelli, por su contenido, era un salto hacia delante demasiado grande como para poder llevarse a cabo en ese momento, pero fue un referente claro para el futuro desarrollo de la institución.

En el Consejo Europeo de Milán, que se celebró en junio de 1985, se llegó al acuerdo de que para el año de 1992 estuviera completado el Mercado Común europeo. En opinión del Consejo, el Mercado Único necesitaba de ciertos reajustes y así lo expresó en su Declaración Final²⁴⁴, donde también se reflejó que se avanzara hacia una Europa de la tecnología y, sobre todo, que fue quizás lo más importante, que se convocara una Conferencia Intergubernamental (CIG), que sería el organismo encargado de elaborar los trabajos necesarios para la reforma de los Tratados hacia la Unión Europea. Fue de este modo como el Consejo europeo convocó esta primera CIG y que como veremos más adelante se convirtió en una herramienta de gran importancia para seguir avanzando en el proceso de integración.

En esta conferencia se vieron representados todos los países miembros de la CEE. Serían éstos, sus representantes, quienes tendrían que determinar la forma, la extensión y las atribuciones en las que la propia Comunidad debería desarrollar su poder para poder establecer un Mercado Común interior verdadero, a la vez que también tendrían que dilucidar la forma en la que la reforma de los Tratados constitutivos contribuiría a avanzar en el proceso de integración hacia la unión política entre los países miembros.

²⁴⁴ Declaración Final. Consejo Europeo de Milán, celebrado en junio de 1985.

Esta CIG se reunió a lo largo del verano y el otoño de 1985, y presentó sus trabajos al Consejo Europeo de Luxemburgo²⁴⁵, que se celebró durante los días 2 y 3 de diciembre de 1985. Allí, en este Consejo, tras un intenso debate, se ratificaron algunas de las conclusiones del informe. Unas conclusiones a las que los diferentes Ministros de Asuntos Exteriores dieron forma de texto oficial el 27 de enero de 1986. Así el 17 de febrero de 1986, 9 de los países miembros ratificaron el texto, a ellos luego se unió Dinamarca, tras ser aprobado en referéndum por la ciudadanía de ese país, más luego, el 28 de febrero de 1986, también fue ratificado por Grecia e Italia. Fue así como nació el Acta Única Europea (AUE), que empezó a entrar en vigor el 1 de julio de 1987. Un texto que introdujo numerosas modificaciones en el funcionamiento de las instituciones comunitarias, y que, cómo no, también trajo novedades en cuanto a las regiones y al desarrollo de la política regional comunitaria.

5.4. Una nueva reforma del FEDER.

Cuando en 1979 se produjo la primera reforma del FEDER, ya quedó clara la voluntad de la CEE de diseñar una política regional que fuera cada vez más eficaz y que respondiera en mayor medida a los intereses de la comunidad que a los de cada uno de los Estados en materia de política regional. Para ello se estimó que era necesario que la política regional comunitaria se complementase con las políticas diseñadas por cada uno de los Estados miembros y poder llevar a cabo un análisis del impacto sobre las regiones de esta política.

Con el paso de los años no sólo se comprobó que el problema regional persistía, con lo que se hizo necesario que se tomaran nuevas medidas con respecto a la política regional, sino que además este problema revertía en cada vez mayores ámbitos y en

²⁴⁵ Consejo Europeo de Luxemburgo, celebrado en diciembre de 1985.

contextos muy distintos, con lo que los fondos estructurales, particularmente el FEDER, y la forma en que éstos se desarrollaban. Por ello, en 1984, se volvió a rediseñar la política regional comunitaria y la forma en que debería complementarse con las políticas regionales de cada país miembro. En los informes socioeconómicos sobre las regiones comunitarias se afirmó que el problema regional comunitario se agravó principalmente como consecuencia de la adhesión de Grecia y de la falta de los reajustes necesarios para que se completara el Mercado Común²⁴⁶. Pese a lo cual, la CEE trató de lograr los objetivos comunitarios que se marcó en los años anteriores, y, para ello, la aprobación de una nueva reforma del reglamento del FEDER fue uno de los pasos que se estimó que eran necesarios. Una reforma que marcaría un empleo más racional y eficaz del resto de los fondos estructurales.

La nueva reforma del FEDER se produjo mediante la aprobación del reglamento CEE 1787/84²⁴⁷. Un nuevo reglamento que marcó un antes y un después en el desarrollo de la política regional comunitaria. En primer lugar porque en la reforma de 1984 se acabó con el sistema de cuotas que se instauró en 1979. Pero es que también con el sistema de reparto mediante el reparto en base a porcentajes que se había desarrollado desde la misma creación del FEDER. No sólo fue el final del reparto porcentual del 95% del FEDER, sino también el final del reparto del 5% de la sección fuera de cuota destinada a las acciones regionales que respondieran a los intereses comunitarios. En el desarrollo de la política regional comunitaria hubo que introducir novedades. No sólo porque los informes decían que no había sido todo lo eficaz que se quería, sino porque el futuro no inducía a ser demasiado optimista.

²⁴⁶ Comisión de las Comunidades Europeas, *II Informe periódico sobre la situación socioeconómica de las Regiones de la Comunidad*, Madrid, Banco Exterior de España, 1985.

²⁴⁷ Reglamento CEE 1787/84, en *DOCE*

El nuevo sistema de reparto del FEDER fue sustituido por un reparto en base a un sistema de horquillas. Una nueva forma de llevar a cabo la política regional comunitaria, que con este nuevo sistema pretendía alcanzar mayores cuotas de autonomía y de desarrollo con respecto a los países miembros. Para ello se estableció un reparto en el que se establecieron los siguientes límites inferior y superior para cada Estado miembro. Un nuevo reparto que fue el siguiente:

- Bélgica 0'90- 1'20%.
- Dinamarca 0'51- 0'67%.
- Francia 11'05- 14'74%.
- Grecia 12'35- 15'74%.
- Irlanda 5'64- 6'83%.
- Italia 31'94- 42'59%.
- Luxemburgo 0'06- 0'08%.
- Países Bajos 1'00- 1'34%.
- República Federal de Alemania 3'76- 4'81%.
- Reino Unido 21'42- 28'56%.

Cada país miembro recibiría como poco el mínimo del FEDER que marcaba su horquilla, siempre y cuando presentara a la Comisión europea el número suficiente de proyectos que, por un lado cumplieran con la reglamentación técnica correspondiente y respondieran a los objetivos que se había marcado la propia CEE. Como se puede comprobar, si se suma el límite máximo de la horquilla de cada uno de los Estados miembros se repartiría el 116'56% del presupuesto del FEDER, lo que evidentemente era imposible. Si se suman las cantidades mínimas de las horquillas el reparto era del 88'63 % de la totalidad del FEDER, con lo que el 11'27% restante se emplearía para

financiar las acciones en materia de política regional que la Comunidad considerara prioritarias y de interés general. De este modo, para el desarrollo de una política regional comunitaria se reservaba un porcentaje del FEDER más cuantioso del que disfrutaba tras la reforma de 1979, pero es que además, como los recursos del FEDER eran mayores año tras año, se disponía de más dinero para afrontar los mismos objetivos por parte de la Comisión y con la misma discrecionalidad con que se empleó la sección fuera de cuota tras la reforma de 1979. Por lo tanto, esta nueva forma de reparto de los recursos del fondo supuso un paso importante hacia delante en el desarrollo de una política regional comunitaria propia y eficaz.

Estas horquillas de reparto del FEDER no tardaron mucho en variar. Al igual que había sucedido en 1979, como consecuencia de la futura ampliación de la CEE, con la ya prevista adhesión de España y Portugal, que tuvo lugar oficialmente el día 1 de enero de 1986, se aprobó el reglamento CEE 3634/85²⁴⁸, por el que se les dio a los dos nuevos miembros su parte en el reparto de los fondos FEDER y se modificaron las horquillas de cada uno de los países miembros. Lo que quedó del siguiente modo:

- Bélgica 0'61- 0'82%.
- Dinamarca 0'34- 0'46%.
- Francia 7'48- 9'96%.
- Grecia 8'36- 10'64%.
- España 17'97- 23'93%.
- Irlanda 3'82- 4'61%.
- Italia 21'62- 28'79%.
- Luxemburgo 0'04- 0'06%.
- Países Bajos 0'68- 0'91%.

²⁴⁸ Reglamento CEE 3634/85, *DOCE n° L 350* de 27 de diciembre de 1985.

- República Federal de Alemania 2'55- 3'40%.
- Portugal 10'66- 14'20%.
- Reino Unido 14'50- 19'31%.

Como se puede ver, por la intención de la CEE de ser más eficaz, por la cuantía del FEDER y del resto de los fondos estructurales, el problema regional seguía siendo un problema oficial en el seno de la CEE. Pero un problema en el que la propia institución asumía su responsabilidad para intentar poner solución o, al menos, tratar de paliar el problema. Pero es cierto, que con las sucesivas ampliaciones de Irlanda, Grecia, España y Portugal, el problema regional, pese a su importancia, siempre estuvo como tal en un segundo plano en cuanto a las prioridades políticas de la CEE, pues el dar soluciones a los problemas surgidos con las crisis del petróleo fueron los asuntos prioritarios, a la vez que también se pensó que dando solución a estos. Además, las soluciones que se plantearon con el empleo de los fondos estructurales, a través de la subvención de proyectos, eran para muchos organismos e instituciones, y principalmente me refiero a las asociaciones regionales que se desarrollaron en el ámbito europeo, soluciones erróneas para luchar contra el problema. El problema no era que las ayudas de los fondos estructurales no fueran una ayuda de importancia, como tampoco fue que la CEE no asumiera responsabilidades en este ámbito. El problema no era sino que, con las dificultades económicas que se arrastraban de los años anteriores, el marco de solidaridad que se intentaba crear con el desarrollo del FEDER se estaba transformando en otro elemento de discordia en el debate político comunitario. Los recursos de la CEE iban en aumento, pero no eran suficientes para poner remedio al problema.

El hecho de que para la política regional comunitaria se destinaran una mayor cantidad de recursos también era una forma en la que la propia comunidad quería

mantener un marco económico y social lo suficientemente estable como para que la CEE pudiera lograr sus objetivos. Principalmente me refiero a la creación de la UME y el desarrollo de un marco jurídico apropiado que hiciera factible la unión política. Estos eran sus metas, y la forma de alcanzarlas lo veremos a continuación, a través del desarrollo político de la CEE y de la puesta en marcha de su política regional.

5.5. El Acta Única Europea (AUE).

Por su contenido y por su significado, el Acta Única Europea (AUE)²⁴⁹ supuso un hito de referencia en la historia de la integración europea. Fue un documento que introdujo grandes novedades en muchos ámbitos de acción de la CEE, y por tanto también en materia de política regional comunitaria y para las regiones del espacio CEE. Ya en sí el hecho era muy importante. Me refiero al intentar relanzar el proyecto de construcción de Europa, pero lo más importante de todo, es que este relanzamiento del proceso de integración principal se llevó a cabo mediante una reforma, o mejor dicho, una adaptación, de los tratados constitutivos a los nuevos tiempos. Lo que manifestó claramente, otra vez, la primacía del derecho en la construcción de Europa y el que el desarrollo de la CEE, en buena parte, dependía de la voluntad política de sus instituciones.

Esta nueva adaptación del derecho comunitario fue una respuesta de la CEE a los nuevos problemas y realidades que surgieron en diferentes ámbitos en los últimos años. Una adaptación de la ley a la realidad, que implicó el plantear una solución desde el derecho y desde las instituciones a los problemas. Un hecho que también guardó relación con el desarrollo del tipo de Europa que se pretendía construir y las diferentes políticas que la CEE debería poner en marcha. En este momento tampoco se podía

²⁴⁹ Acta Única Europea, *DOCE* n° L 169 de 29 de junio de 1987.

separar el desarrollo de las instituciones comunitarias del desarrollo de una política regional comunitaria. Como tampoco ambas del desarrollo político de las regiones comunitarias. Fue evidente que también las regiones comunitarias se vieron afectadas por este desarrollo político, por el nuevo impulso que se pretendió dar al proceso de integración con el AUE y el avance hacia la creación de un verdadero Mercado Común. Así quedó reflejado en el art. 14 del AUE. Un artículo que modificó el antiguo art. 7A y que decía en su primer punto:

“1. La comunidad adoptara las medidas destinadas a establecer progresivamente el mercado interior en el transcurso de un periodo que terminará el 31 de diciembre de 1992, de conformidad con las disposiciones del presente artículo, de los artículos 15 y 26, de apartado 2 de artículo 47 y de los artículos 49, 80, 93 y 95 y sin perjuicio de lo establecido e las demás disposiciones del presente tratado”,²⁵⁰.

En el propio texto del AUE se resaltó el principal objetivo por el que se había desarrollado el proceso que desembocó en su aprobación, que no era otro que el “(...) contribuir conjuntamente a hacer progresar de manera concreta la Unión Europea”²⁵¹. Pero también para progresar, para las instituciones comunitarias era prioritaria la creación de un verdadero Mercado Común, que implicaba la verdadera libre circulación de personas, servicios, mercancías y capital²⁵² y el periodo en el que éste debiera estar creado, para el que se eligió la fecha de 1992. Tal y como ya se expresó en el Libro Blanco que la Comisión había publicado anteriormente²⁵³.

El AUE fue una prueba de que el proceso de integración europea, tal y como se concibió desde sus inicios, se basaba en la primicia del derecho y el desarrollo de las instituciones sobre cualquier otro hecho, y siempre teniendo en cuenta que el objetivo

²⁵⁰ Art. 14 del Acta Única Europea, *Ibidem*.

²⁵¹ Art. 1 del Acta Única Europea *Ibidem*.

²⁵² Art. 14 del Acta Única Europea, *Ibidem*.

²⁵³ Comisión Europea, *Libro Blanco*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de la CEE, 1985.

principal era el de llegar a poder desarrollar una unión europea efectiva. Pero para que fuera verdaderamente efectiva era necesario que esta unión se desarrollara bajo una legislación común que haga del Estado de derecho y del progreso económico dos de sus principales señas de identidad. Esto último dio pie a que algunos especialistas resaltaran que las principales características sobre las que se desarrolló el propio proceso de integración, no estaban en consonancia con el marco de solidaridad y de progreso global que tenían en mente los iniciadores de esta aventura.

Pero dada la difícil coyuntura, y el hecho de que los problemas que acuciaban a la CEE y a los socios no se solucionaban, comenzaron a mostrarse voces discordantes, no contra el proceso de integración, sino sobre el hecho de que en él participaran en la misma medida todos los países miembros. Reapareció así en el debate político de la CEE la idea de avanzar en el proceso de integración a través de la creación de una “Europa de dos velocidades”.

En la década de los setenta, fue L. Tindemans quien habló por primera vez de que se estaba creando una Europa de “dos velocidades”, y lo hizo para referirse a la existencia de dos tipos de países miembros, los favorecidos económicamente hablando y los menos. Esta misma idea volvió a estar presente en el debate comunitario en este momento, pues se alzaron algunas voces que pensaron en la institucionalización de esta fórmula como una de las bases sobre las que se pudiera desarrollar el propio proceso de integración. Aunque es cierto que ésta no fue una idea que contara con el respaldo de la mayoría. Algunas de las voces intelectuales y políticas más cualificadas eran contrarias al desarrollo de una “Europa de dos velocidades”. Una de las más importantes de todas estas fue la de R. Dahrendorf, quien concretamente habló de que con el desarrollo de esta idea se estaría apostando por la creación de una “Europa a la Carta”, que implicaba

una Europa desigual e insolidaria²⁵⁴. Él destacó el hecho de que el proceso de integración europeo era un proceso desarrollado a partir del aprendizaje y de la adaptación continua, lo que se podría romper con la creación de esta “Europa de dos velocidades”, ya que los países miembros menos favorecidos podrían perder esta capacidad de aprender de los países ricos en el desarrollo de la modernidad. En esta misma línea en la que se expresó R. Dahrendorf también se expresó el nuevo Presidente de la Comisión, el francés J. Delors (1925-), que habló del proyecto de integración europea como un proyecto de “geometría variable”.

Para superar esta disyuntiva había que recorrer un camino que no estaba exento de obstáculos. Además, para que la unión política y el Mercado Único funcionaran, era necesario reforzar las potencialidades económicas de las regiones de los países miembros. La creación de este nuevo Mercado Común, más reforzado, hacía que el papel de las regiones en las economías de los países miembros fuera de un mayor protagonismo, que, por extensión, también tuvieron que desarrollar dentro de la propia Comunidad, tanto en el plano económico como en el plano político y cultural, pues los nuevos cambios y transformaciones exigieron que la región asumiera nuevas funciones en estos ámbitos. Habían surgido nuevos problemas, nuevas dificultades y los Estados europeos estaban en plena transformación de sus funciones. En este proceso las regiones eran un instrumento por el que, a todos los niveles espaciales, se podrían llevar a cabo los reajustes necesarios como para afrontar la situación. Fue en este punto en el que entraron en juego la serie de cambios en las políticas económicas que llevaron a cabo cada uno de los países miembros. Unos cambios de los que la Comisión:

²⁵⁴ R. Dahrendorf, *En defensa de la Unión Europea*, Madrid, Tecnos, 1976, p 54.

“(…) tendrá en cuenta la importancia del esfuerzo que determinadas economías, que presenten un nivel de desarrollo diferente, tendrán que realizar durante el periodo de establecimiento del mercado interior, y podrá proponer las disposiciones adecuadas”²⁵⁵.

Todo en el fin de:

“(…) garantizar la convergencia de las políticas económicas y monetarias necesaria para el desarrollo ulterior de la Comunidad, los Estados miembros cooperarán de acuerdo con los objetivos enunciados en el artículo 104. Los Estados miembros tendrán en cuenta para ello las experiencias adquiridas por medio de la cooperación en el marco del sistema monetario europeo (SME) y del desarrollo del ECU, dentro del respeto de las competencias existentes”²⁵⁶.

Es en este contexto en el que se debe ver el contenido de las reformas del AUE, porque en el inicio de la década de los años ochenta fue un momento en que se produjo el relanzamiento del proceso de integración, y para eso, se vieron fortalecidas muchas de las características que le distinguieron desde el momento en que se puso en marcha, y esta geometría variable, acrecentada con las sucesivas ampliaciones, era una de ellas. Pero además, el hecho de que el inicio de la década de los años ochenta fue un momento de cambios no sólo se demostró por la gestación de lo que luego sería más adelante el AUE.

Ya se verá más detalladamente más adelante, pero en lo que se refirió a la política regional comunitaria y a la toma de poder por parte de las regiones comunitarias en sus respectivos países, así como a su organización en los diferentes foros internacionales que en ese momento se estaban creando, tuvo gran importancia la creación de la Asamblea de Regiones de Europa y la nueva reforma del reglamento de los fondos FEDER. Ambos hechos que se produjeron en 1984 y que tuvieron una gran importancia

²⁵⁵ Art. 15 del Acta Única Europea, *op cit.*

²⁵⁶ Art. 20 del Acta Única Europea, *Ibidem.*

para el desarrollo político posterior de las regiones europeas. Lo que se dejó sentir tanto en el ámbito administrativo como en el político, ya fuera en cada uno de los Estados miembros o en el seno de la CEE.

En el art. 1 del AUE ya se resaltó que:

“(...) las Comunidades Europeas y la Cooperación Política Europea tienen como objetivo contribuir conjuntamente a hacer progresar de manera concreta la Unión Europea”²⁵⁷.

Un artículo en el que queda muy claro cuál era la intención en ese momento de las instituciones comunitarias acerca de qué camino debía seguir el proceso de integración en los años siguientes. Lo cierto es que J. Delors (1925-), que desde enero de 1985 era el Presidente de la Comisión, afirmó que eran muchos los ámbitos en los que se pretendía avanzar con la aprobación del AUE.

La puesta en marcha del AUE supuso, oficialmente, la puesta día de la legislación comunitaria ante los problemas que la acuciaban y un instrumento necesario para avanzar en los muchos frentes que el proceso de integración abrió a lo largo de sus más de treinta años de existencia. Avanzar hacia la Unión europea significaba necesariamente avanzar hacia la creación de un gran Mercado Común sin fronteras, hacia el desarrollo de políticas comunitarias y hacia el desarrollo de instituciones que pudieran llevarlas a cabo de una forma eficaz²⁵⁸. Lo que significaba terminar el trabajo iniciado hace 30 años, pero también significaba trascenderlo, ir más allá de él y construir Europa en otros ámbitos.

En segundo lugar, si se consideró la creación del Mercado Común como el primer objetivo, hubo que avanzar hacia los aspectos colaterales del desarrollo económico, como era una mayor cohesión económica y social entre cada uno de los países

²⁵⁷ Art. 1 del Acta Única Europea (AUE) en *DOCE* n° L 169 de 29 de junio de 1987

²⁵⁸ R. Dahrendorf, *op cit*, p 24.

miembros y sus ciudadanos. También hacia una política más activa en el campo de la investigación, hacia un reforzamiento del Sistema Monetario Europeo, un instrumento que se mostró beneficioso contra las crisis económicas coyunturales, o, en cualquier caso, como una herramienta eficaz para paliar sus efectos, y, también, en llevar a cabo una política más activa de protección del medio ambiente. Todo ello significó un reforzamiento de los lazos comunes entre los países miembros, y en esto, también tendría mucho que ver el que se avanzara en el desarrollo político de las instituciones comunitarias. Para de este modo tener un marco común sobre el que se pudiera desarrollar una política común, que se desarrollara en más ámbitos de los que hasta ese momento se desarrollaba. Una forma de crear más intereses comunes entre los países miembros. Los suficientes como para impulsar de nuevo el proceso de integración en la dirección que se habían marcado los padres fundadores, hacia la unión política de sus miembros, y en el ritmo deseado para alcanzarlo con éxito.

Como se puede observar, la actividad de la CEE se estaba transformando. Hasta ese momento abarcó diferentes ámbitos de la economía de los países miembros. Bien es cierto que, como decía cuando me referí a la década de los años setenta, el camino estuvo salpicado de éxitos y fracasos. Pero a partir de aquí, no sólo va a desarrollarse en este sentido, sino que lo hizo en el terreno estrictamente político. El hecho de que se aprobara el AUE era ya un éxito, pero también una prueba del deseo de seguir avanzando en el proceso de integración a través de una puesta al día de la legislación comunitaria. La reforma de los Tratados constitutivos, el AUE, era una puesta al día necesaria, ya que en 1957, el principal objetivo era crear y desarrollar la Comunidad Económica Europea y tres décadas después, el objetivo era avanzar hacia la Unión Europea, una unión ya política. Es cierto que éste era el principal objetivo a lograr cuando se inició el proceso de integración, pero a partir de la aprobación del AUE la

CEE comenzó a recorrer un camino nuevo. Salía de un momento de crisis y de estancamiento, pero en el seno de sus instituciones existía la firme convicción de trabajar hacia lograr este nuevo objetivo a alcanzar.

Para empezar hay que resaltar el hecho de que con el AUE quedó plasmado en el Tratado de la CEE el hecho de que uno de los principales objetivos de la nueva CEE era desarrollar diversas acciones destinadas a reforzar la cohesión económica y social entre sus países miembros, y, entre estas acciones, el nuevo art. 130A afirmaba que:

“La Comunidad se propondrá, en particular, reducir las diferencias entre las diversas regiones y el retraso de las regiones menos favorecidas”²⁵⁹.

Una frase que más o menos era igual a la que se encontraba en el preámbulo del Tratado de la CEE y a la que ya se hizo mención con anterioridad²⁶⁰. Estaba claro que pese al cambio, los objetivos no cambiaron, y la idea seguía siendo el que se pudieran reducir las diferencias entre las regiones comunitarias mediante el desarrollo de las menos favorecidas, de su equiparación con las más ricas, y para ello el art. 130 B introducía algunas referencias al modo en que habrían de servir los fondos estructurales comunitarios a la hora de poder el objetivo que se había planteado en el art. 130 A. En este sentido en el texto quedó claro cuando en él se afirmó que:

“Los Estados miembros conducirán su política económica y la coordinarán con miras a alcanzar también los objetivos enunciados en el artículo 130 A. Al desarrollar las políticas comunes y el mercado interior se tendrán en cuenta los objetivos enunciados en el artículo 130 A y en el artículo 130 C, participando en su consecución. La Comunidad apoyará dicha consecución con la acción que lleva a cabo por medio de los Fondos con finalidad estructural (Fondo Europeo de Orientación y de

²⁵⁹ Art. 130 A del Tratado de la CEE. Art 23 del AUE, en *DOCE L n° 169* de 26 de junio de 1987.

²⁶⁰ Preámbulo del Tratado de la CEE.

Garantía Agrícola, sección “Orientación”, Fondo Social Europeo, Fondo Europeo de Desarrollo Regional), del Banco Europeo de Inversiones y de los otros instrumentos financieros existentes”²⁶¹.

Así como también se introdujo en el texto del Tratado de la CEE, por medio del Art. 130 C, que estaba relacionado con los anteriores artículos, los objetivos para los que sería de utilidad el FEDER. Ya que en este artículo se resaltaba que:

“El Fondo Europeo de Desarrollo Regional estará destinado a contribuir a la corrección de los principales desequilibrios regionales dentro de la Comunidad mediante una participación en el desarrollo y en el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas y en la reconversión de las regiones industriales en decadencia”²⁶².

También así quedó clara la forma en la que se deberían introducir las modificaciones necesarias en los fondos estructurales para poder cumplir con los objetivos que se había marcado la CEE. Como se puede ver, no sólo era necesario que la CEE actuara en más frentes de lo que lo hicieron hasta ese momento, que se reconociera en sus Tratados constitutivos la existencia de problemas frente a los que llevaba años planteando soluciones, sino que también, en la misma línea en que se produjeron las reformas del FEDER en los años 1979 y 1984, se tratara de ser más eficaz en la puesta en marcha de sus recursos para solucionar estos problemas. No era sólo una cuestión de aportar recursos, sino de emplearlos de una manera mejor y coordinada con el resto de herramientas destinadas a solucionar los problemas regionales. Una idea que quedó reflejada en el propio texto del AUE cuando se redactó el art. 130 D, que decía:

“Desde la entrada en vigor del Acta Única Europea, la Comisión presentará al Consejo una propuesta global encaminada a introducir en la estructura y en las normas de funcionamiento de los Fondos existentes con finalidad estructural (Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola, sección “Orientación”, Fondo Social Europeo, Fondo Europeo de

²⁶¹ Art. 130 B del Tratado de la CEE. *Op cit.*

²⁶² Art. 130 C del Tratado de la CEE. *Ibidem.*

Desarrollo Regional) las modificaciones que fueren necesarias para precisar y racionalizar sus funciones, a fin de contribuir a la consecución de los objetivos enunciados en los artículos 130 A y 130 C, así como a mejorar su eficacia y a coordinar entre sí sus intervenciones y con las de los instrumentos financieros existentes. El Consejo decidirá, por unanimidad, sobre dicha propuesta en el plazo de un año, previa consulta al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social”²⁶³.

Un artículo que se complementó con el art. 130E, que a la razón decía que:

“El Consejo, por mayoría cualificada, a propuesta de la Comisión y en cooperación con el Parlamento Europeo, tomará las decisiones de aplicación relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, tras la adopción de la decisión contemplada en el artículo 130 D. En cuanto al Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola, sección «Orientación» y al Fondo Social Europeo, seguirán siendo aplicables, respectivamente, las disposiciones de los artículos 43, 126 y 127”²⁶⁴.

Todos estos nuevos artículos del nuevo Tratado de la CEE, y que estaban agrupados en el art. 23 del AUE, estaban referidos a la cohesión política y social hacia la que debía avanzar la Comunidad en su camino hacia la Unión Europea. Como se puede ver, el AUE ayudó aun más a que, en el seno de la CEE, lo político y lo económico se mezclaran aun más incluso de lo que lo habían estado en los años anteriores.

5.6. La reforma de los Fondos Estructurales de 1988.

Como consecuencia de todos los cambios que se produjeron en el inicio de la década de los años ochenta en el seno de las instituciones comunitarias, principalmente con la revitalización del proceso de integración, las consecuencias del resultado de la segunda elección de los miembros del PE por sufragio universal en 1984 y, sobre todo, con la

²⁶³ Art. 130 D del Tratado de la CEE. *Ibidem*.

²⁶⁴ Art. 130 E del Tratado de la CEE. *Ibidem*.

aprobación del AUE y su puesta en funcionamiento, la política regional comunitaria y los instrumentos bajo los que esta se desarrolló también sufrieron los cambios lógicos para su puesta al día y su mejor funcionamiento. Construir Europa era un proceso que afectaba a muchos ámbitos y desarrollar una política regional más efectiva era un instrumento de ayuda muy importante.

De todos los cambios que he citado, sin duda, fue a raíz de la revitalización del proceso de integración, el factor que tuvo una mayor incidencia en el desarrollo de la política regional y en los instrumentos comunitarios sobre los que se desarrollaba. Por esta razón, en 1988, inmediatamente después de que se pusiera en marcha el AUE, se hizo también necesario el adecuar el funcionamiento y los objetivos de los fondos estructurales a la nueva realidad que se había introducido con la reforma de los tratados constitutivos.

Desde el momento en que se fueron creando, cada uno de ellos se desarrolló de una forma independiente. Un hecho que a la altura de la mitad de la década de los ochenta se estimaba que no estaba acorde con la función que tenían los fondos y los objetivos que con ellos se pretendían cumplir. El problema regional ya era lo suficientemente importante como para que desde las propias instituciones comunitarias se oyeran voces a favor de que éstos se complementaran en su funcionamiento para cumplir con sus objetivos. Fue por esta razón por la que la propia Comisión vio que era necesario que se llevara a cabo una nueva reforma en su funcionamiento, pues al no cumplirse con los objetivos de convergencia económica y social deseados, era necesario que se aportaran cambios que produjeran soluciones más efectivas a este problema.

Además, cada uno de ellos tenía procedimientos muy diferentes en la forma en que se aplicaban, lo que hacía cada vez que fueran más complejos y difíciles de utilizar. Así

al menos justificó un año después la propia Comisión en su *Vademécum*²⁶⁵ la reforma de los fondos estructurales de 1988. En el fondo, esto no dejaba de ser una justificación a un cambio que ya había tenido lugar, pero explicaba bien a las claras el que el funcionamiento de los fondos estructurales, al ser cada uno de ellos independiente del resto, era lo suficientemente complicado como para que les restase operatividad y eficacia.

En la década de los años ochenta, pese a las crisis y los fracasos de la década anterior, la CEE había progresado en el ámbito político y económico. No en la medida en la que lo había hecho durante las décadas de la “Edad de Oro” de la economía mundial, pero a un ritmo aceptable tras las crisis del petróleo. Pero sobre todo progresó en la creación de un marco económico estable para que se pudieran desarrollar la actividad económica. A partir de la aprobación del AUE también lo quiso hacer en el terreno de lo político y de lo social. Porque pese a que la tendencia de los países miembros era a desmontar el Estado del Bienestar, la Comisión, y principalmente su Presidente J. Delors, eran partidarios de que las instituciones comunitarias asumieran un papel más activo en materia social. De este modo, los ciudadanos se sentirían más cercanos a las instituciones comunitarias y asumiría así con buen agrado el coste económico que esto suponía. Además, para J. Delors era necesario para que de esta readaptación se tuviera claro el que la realización del mercado interior implicaba la necesidad política de alcanzar ciertas cotas de cohesión económica y social entre las regiones y los ciudadanos más y menos favorecidos. La aprobación del AUE supuso que se aprobaran reformas jurídicas de primer orden y de obligado cumplimiento por todos los países miembros. Un hecho que también tuvo su influencia en los países miembros, a la hora de desarrollar sus políticas económicas y sociales.

²⁶⁵ Comisión de las Comunidades Europeas, *Vademécum*..., Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de la CEE, 1989, p 9.

Fue en estos mismos ámbitos en los que también la Comunidad tenían que hacer frente al problema y lo hizo mediante una política regional más ambiciosa, que implicaba mayores recursos y responsabilidades, pero también asumiendo que debía dirigir sus esfuerzos para asumir responsabilidades en materias como la cohesión social y económica, política social o medio ambiente, entre otras. Esto fue así porque las instituciones comunitarias ya asumieron que, por sí sólo, el mercado interior no sería incapaz de eliminar las diferencias entre las regiones más y menos favorecidas de la CEE, pero es que tampoco podía haber diferencias de derechos entre los ciudadanos de los países miembros, o, al menos, el mercado, por su propio funcionamiento, no lo podría llevar a cabo en un plazo de tiempo políticamente aceptable. La CEE se encontró en un proceso de cambios para avanzar en la construcción del mercado único, pero este proceso se debía desarrollar bajo el desarrollo de valores como la igualdad de los ciudadanos y el desarrollo de la democracia.

En este proceso, más allá de motivos políticos y jurídicos, jugaban un papel protagonista los fondos estructurales. Éstos debían aportar una cantidad de dinero a las regiones menos favorecidas para que éstas pudieran desarrollar todo su potencial económico, empresarial y demás. Además, los fondos estructurales tenían cada vez más importancia, por su cuantía y por el hecho de que con la adhesión de España y Portugal el número de regiones comunitarias que tenía un PIB inferior al 50% de la media comunitaria se duplicaron. Por esta razón, anteriormente, en el Consejo Europeo reunido los días 11 y 12 de febrero de 1988, se acordó que los créditos de compromiso de los fondos estructurales se duplicaran en términos reales, a partir de su presupuesto de 1987, en un periodo de 5 años. Ya se habían aumentado la cuantía de los fondos cada año, pero ahora parece que llegó el momento de poner remedio a una situación peligrosa para la economía de los países miembros y de la CEE.

Tras la reforma de los fondos estructurales de 1988 se estimó que era necesario el que estos fondos contribuyeran a cumplir cinco objetivos, que a partir de ese momento, pasaron a ser prioritario y específicos de los fondos estructurales. Me refiero a:

- Objetivo 1. Fomentar el desarrollo y el ajuste estructural de las regiones menos favorecidas. Eran las que en ese momento tenían un PIB *per cápita* inferior al 75% de la media comunitaria.
- Objetivo 2. Reconvertir las regiones gravemente afectadas por el declive industrial, que serían aquéllas con índice de desempleo medio y de empleo industrial superior a la media comunitaria.
- Objetivo 3. Combatir el paro de larga duración.
- Objetivo 4. Facilitar la inserción profesional de los jóvenes.
- Objetivo 5. Desde la coherencia con la reforma de la PAC:
 - a) Acelerar la adaptación de las estructuras agrarias.
 - b) Fomentar el desarrollo de las estructuras agrarias en las zonas con un alto índice de empleo agrario sobre el total y un PIB *per cápita* bajo.

Pero para esto, también era necesario que se crearan, en el ámbito de la CEE, algunas otras herramientas de análisis que sirvieran para que el funcionamiento de estos fondos fuera más efectivo. Quizás la herramienta de análisis más importante en este sentido, fue la Nomenclatura de Unidades Estadísticas Territoriales (NUTS), que creó la Oficina Europea de Estadística (EUROSTAT) en ese mismo año de 1988. Las NUTS sirvieron a la CEE como marco espacial de referencia para elaborar sus estadísticas sobre las regiones comunitarias. Serían la base se uniforme sobre la que desarrollar sus estudios. Una base que se correspondería con las unidades político- administrativas existentes en cada uno de los Estados miembros. Con lo que sería un instrumento de

ayuda muy importante, entre otras cosas, para poder llevar a cabo una redistribución más eficaz de los fondos estructurales, a la vez que se respetó el principio democrático sobre el que desarrollar su acción, ya que estas regiones político-administrativas contaban con representantes con responsabilidad en la acción de gobierno.

La reforma de los fondos estructurales de la CEE en 1988 significó una nueva racionalización, una nueva puesta al día de sus objetivos y funciones a la realidad de la Europa comunitaria. Una adaptación a lo complejo del problema regional. La CEE representaba un espacio en constante transformación y cambio, con lo que para que los fondos estructurales pudieran ser más eficaces en su labor debían adquirir un grado de complementariedad mayor del que habían tenido en los años anteriores y una mayor adaptación a la realidad que pretendían transformar. En este sentido, en el art. 3 del punto I del Reglamento (CEE) n° 2052/88²⁶⁶ quedó reflejado que, en virtud del artículo 130 C del Tratado de la CEE, que las funciones del FEDER eran:

- “El apoyo a los objetivos número 1 y 2 en las regiones correspondientes,
- También participará en las acciones del objetivo n° 5 b).

Por otro lado el FEDER también contribuiría a apoyar:

- a) Las inversiones productivas;
- b) La creación o la modernización de infraestructuras que contribuyan al desarrollo o a la reconversión de las regiones correspondientes;

²⁶⁶ Reglamento (CEE) n° 2052/88, op cit.

c) Las actividades que tengan por objeto el desarrollo del potencial endógeno de las regiones correspondientes”.²⁶⁷

Al igual que el art. 123 y el art. 126 del Tratado de la CEE se refirió a las funciones del FSE, que serían:

- “El apoyo, en toda la Comunidad, a las acciones de formación profesional y a las ayudas a la contratación, con el fin de luchar contra el paro de larga duración (objetivo No 3) y de integrar a los jóvenes en la vida profesional (objetivo No 4),

- También apoyará las acciones llevadas a cabo en el marco de los objetivos nos 1, 2 y 5 b)”.²⁶⁸

En este mismo texto también se especificó que sólo podrían recibir ayuda del FSE:

a) “Los parados de larga duración (objetivo No 3);

b) Los jóvenes, después del período de escolaridad obligatoria a tiempo pleno (objetivo No 4);

c) Además de estos colectivos anteriores, cuando el FSE participe en la financiación de las medidas necesarias para la realización de los objetivos nos 1, 2 y 5 b), las acciones de formación profesional o de ayudas a la contratación y a la creación de actividades para trabajadores independientes irán dirigidas, en particular, a los parados o amenazados de paro, con el fin de proporcionar a dichas personas las cualificaciones profesionales necesarias, bien para favorecer la estabilidad de sus puestos de trabajo, bien para desarrollar nuevas posibilidades de empleo. En dichas medidas podrán incluirse otros colectivos distintos de los parados o amenazados de paro, y ello con arreglo a lo dispuesto en el apartado 4. Dicho apoyo tendrá en cuenta, a este respecto, las necesidades

²⁶⁷ *Ibidem.*

²⁶⁸ *Ibidem.*

que se manifiesten en los mercados de trabajo, así como las prioridades de las políticas de empleo en la Comunidad”²⁶⁹.

En este mismo reglamento, otro fondo estructural, el FEOGA, sección orientación, se recalcó que asumiría las siguientes funciones:

a) “Reforzar y reorganizar las estructuras agrarias, incluidas las de comercialización y transformación de productos agrícolas, de los productos de la pesca y de la silvicultura, especialmente en la perspectiva de la reforma de la política agrícola común;

b) Garantizar la reconversión de las producciones agrarias y promover el desarrollo de actividades complementarias para los agricultores;

c) Garantizar un nivel de vida equitativo a los agricultores;

d) Contribuir al desarrollo del entramado social de las zonas rurales, a la protección del medio ambiente, a la conservación del espacio rural (incluida la de los recursos naturales de la agricultura) y a compensar los efectos que tienen los obstáculos naturales para la agricultura”²⁷⁰.

Como se puede ver, la complementariedad entre los diferentes fondos estructurales de la CEE era una necesidad para que sirvieran de instrumento eficaz en algunas regiones comunitarias con estos problemas. Además, como ya he resaltado, la región comunitaria no sólo era un instrumento de medida de los problemas que en este espacio tenía lugar, sino también un espacio de irradiación de soluciones y máxime en ese momento, en el que las instituciones comunitarias habían apostado por una mayor implicación de las regiones en el proceso de integración comunitario.

²⁶⁹ *Ibidem.*

²⁷⁰ *Ibidem.*

5.7. La aceleración del proceso de integración.

Por su contenido y por los objetivos que la CEE pretendía alcanzar cuando se aprobó el AUE, se puede afirmar que la verdadera intención de las instituciones comunitarias, como de cada uno de los gobiernos de los países miembros, no sólo era la de seguir construyendo Europa, sino dar un salto cualitativo en este proceso lo suficientemente importante como para sentar las bases hacia una verdadera unión política de sus miembros. Lo que implicó un antes y un después en las propias atribuciones de las diferentes instituciones comunitarias.

Pese a los traspiés sufridos en la década de los años setenta, la unión política seguía siendo el principal objetivo a lograr. La meta que justificó el inicio de este proceso de integración europea por etapas y se propusieron los padres fundadores cuando se creó la CECA y comenzó a gestarse la CEE. Bien es cierto que el AUE fue el colofón a una serie de negociaciones, reuniones, declaraciones y decisiones que se habían producido en el seno de las instituciones comunitarias y por las que se intentaba reactivar el proceso de integración. Un proceso que ciertamente se ralentizó un poco en los años anteriores por las crisis económicas, políticas y sociales que vivieron los países miembros en la década de los años setenta, y cuyas consecuencias aun perduraron durante la década de los años ochenta. Pero también fue un punto de inicio hacia lo que hoy es la Unión Europea y su organigrama institucional.

A mediados de la década de los ochenta, el hecho era que el Parlamento Europeo, la única institución que elegían por sufragio universal directo los ciudadanos de los países miembros, debía aumentar sus atribuciones legislativas y de iniciativa, para paliar el déficit democrático que ya se le achacó a la CEE en ese momento. El Consejo, por otro lado, debía tomar decisiones con una mayor agilidad, por lo que en el AUE se aprobó que tomara decisiones en las materias de modificación del arancel común, libre

circulación de servicios y capitales y política común de transportes marítimos y aéreos, por mayoría cualificada, y no por unanimidad como hasta ese momento. Además, el propio Consejo asumió competencias en los ámbitos de política social, cohesión económica y social, mercado interior, investigación, desarrollo tecnológico y medio ambiente. Lo que significó que la CEE asumió un mayor peso específico en el desarrollo político de los diferentes Estados miembros, a la vez que intentó regular el desarrollo de un espacio económico en el que no hubiera ningún tipo de trabas al libre tránsito de todos los factores de producción.

Por lo tanto, con la aprobación del AUE y su entrada en vigor, un hecho que ocurrió el 1 de julio de 1987, se introdujeron cambios tan sustanciales e importantes en el proceso de integración, que se podría afirmar sin lugar a equivocarse que el AUE, además de ser el colofón a estos trabajos que sobre la reactivación del proceso de integración se venían desarrollando desde el final de la década de los años setenta, fue, sobre todo, la primera piedra en el inicio de una nueva etapa en el desarrollo político de las instituciones comunitarias y en la forma en que éstas asumirían sus nuevas competencias. Una nueva etapa en la que, a diferencia de la anterior, lo económico, aun siendo muy importante, pasó a un segundo plano y se intentó avanzar de una forma más rápida en la unión política de sus miembros.

Ya era un hecho claro el que existía la voluntad política de las instituciones comunitarias de recorrer este camino cuando se inicio el proceso de integración, pero éstas eran instituciones cuya funcionalidad estuvo enmarcada en su propia actividad que se inició en el ámbito de lo económico. En este ámbito se recorrió un largo camino, y un camino que aun no se terminó, pero que para ello debía avanzarse mucho más en el terreno político de lo que se hizo hasta ese momento. Fue en este instante en el que en el proceso de integración europea se dio un salto cualitativo importante, porque si había

que llevar ciertos ajustes en el Mercado Común, éstos no sólo eran ya una meta, sino también un medio para llevar a cabo los progresos en el ámbito de lo político que las instituciones comunitarias pretendían lograr con el AUE. Unos objetivos políticos a los que se hicieron mención en este texto y que eran el reflejo de su decisión de avanzar en este sentido en el futuro.

Por lo tanto la década de los años ochenta fue la historia de la intensa actividad desarrollada por parte de las instituciones comunitarias en su intento de relanzar el proceso de integración europeo. Esta intensa actividad se orientó en varias direcciones y en nuevos ámbitos sobre los que no se desarrolló ninguna actividad hasta ese momento. En un primer lugar habría que consolidar el trabajo que ya hecho, lo que implicaba llevar a cabo la formación de un verdadero Mercado Común. Un mercado en el que el libre tránsito de mercancías, pero también de personas y de todos los factores de producción fuera una de sus principales características. Este hecho, en realidad, sería visto como un paso más hacia la consecución de la tan deseada desde el inicio unión económica, sino también, tal y como se desarrolló el proceso de integración en el pasado, como un primer paso hacia la unión política de sus miembros. Por esta razón también habría que hacer avanzar al proceso de integración en el terreno estrictamente político, lo que significó un cambio importante en el rol que venían manteniendo hasta ese momento en tal proceso las regiones y la política regional, ya fuera a nivel comunitario o al nivel de cada uno de los Estados miembros.

Dejando a un lado esta última, a partir de este momento la política regional comunitaria tuvo un papel más importante como instrumento político de cohesión y solidaridad entre los países miembros. No fue así por el hecho de que cada vez eran mayores los recursos de los fondos estructurales, sino porque, como consecuencia de los cambios que se venían experimentando desde la década de los años setenta en el

contexto europeo, las regiones venían demandando un papel más activo en el desarrollo económico, político y administrativo en el seno de cada uno de sus países y en el seno de la CEE²⁷¹. Las regiones estaban adquiriendo en la mayoría de los países miembros, o al menos en los más importantes, personalidad jurídica propia. Lo que significó también una responsabilidad en la gestión de sus propios recursos en los ámbitos político, económico y social. Por eso, con la aprobación del AUE, se reconoció a nivel de la CEE que las regiones debían adquirir un mayor protagonismo en el proceso de construcción europea²⁷². Lo que era un claro reflejo del mayor papel protagonista éstas venían adquiriendo fuera del ámbito comunitario, que hizo que en la década de los años ochenta el asociacionismo de las regiones se desarrollara en un aspecto cuantitativo de gran importancia en los ámbitos económico, político y otros, que hizo que estas asociaciones fueran adquiriendo un papel relevante en diferentes foros internacionales y sus consideraciones fueran tenidas en cuenta por los organismos competentes y por los medios de comunicación. La región volvía a ser un elemento de análisis de problemas, también un instrumento de irradiación de soluciones, y ahora, una entidad político administrativa autónoma con un destacado protagonismo en su propio desarrollo político, con lo que podría aportar estas soluciones también en este ámbito.

En el momento en que se puso en marcha el AUE, la cooperación transfronteriza a nivel interregional entre regiones de diferentes países miembros de la CEE ya era un hecho cuantificable y de relevancia, tanto en lo que se refería cuestiones económicas, de intercambio de información y en el ámbito comercial entre los países miembros. Se firmó el Convenio-marco de Cooperación Transfronteriza, se creó la Conferencia de Regiones de Europa (CRE), que en el mismo año en que se puso en marcha el AUE se

²⁷¹ En el *Convenio-marco de Cooperación Transfronteriza* entre Comunidades o Autoridades locales. Firmado en Madrid el 21 de mayo de 1980, ya se dibujó esta idea. También en el AUE quedó plasmada la intención de que las regiones de los países miembros pudieran desarrollar un papel más activo en el proceso de construcción europeo.

²⁷² Art. 30. 8 del AUE. En *DOCE n° L n° 169* de 26 de junio de 1987.

convirtió en la Asamblea de Regiones de Europa (ARE). Este tipo de cooperación se inició ya con anterioridad, pero en la década de los ochenta fue un elemento más del nuevo marco de relaciones de todo tipo de gran importancia para el progreso social y económico de las regiones. Un marco de desarrollo que contó con el beneplácito de las instituciones comunitarias, ya que en un espacio como el de la CEE, donde las relaciones políticas, económicas y sociales entre los ciudadanos, las empresas, los poderes públicos y demás, fueran en el ámbito que fueran, eran cada vez más, más estrechas, complicadas y abarcaban a más protagonistas. El papel de las regiones pasó a ser más activo en muchos ámbitos, y debía de serlo en mayor medida para progresar en el proceso de integración. Como afirmaba A. Giddens, U. Beck o S. Lash, nos encontramos en un periodo de “modernización reflexiva”²⁷³. Un nuevo periodo que tenía notables diferencias con respecto a la modernización del periodo anterior. Un nuevo periodo en el que la progresiva despersonalización y el deseo de una libertad creciente eran dos de las características que transformaron las relaciones y las mentalidades de los ciudadanos²⁷⁴.

En esta nueva modernidad, las regiones de los países miembros pasaron a ser definitivamente la primera escala espacial de medida en la que se veía el progreso económico. Se cumplió la idea que P.H. Spaak expresó en la Conferencia de Messina acerca de la importancia de la política regional y su importancia a la hora de medir el éxito de la CEE²⁷⁵. Pero, en este caso, la región significó mucho más. También se convirtió en un instrumento de medida a escala para identificar el grado de desarrollo de los valores cívicos sobre los que se cimentó la construcción de la Europa comunitaria.

²⁷³ Véase A. Giddens, U. Beck y S. Lash, *Modernización reflexiva. Política, tradición y estética en el orden social moderno*, Madrid, Alianza Universidad, 2001 (2ª ed).

²⁷⁴ Daniel Bell, *Las contradicciones culturales del capitalismo*, Madrid, Alianza Universidad, 2004, p 95.

²⁷⁵ En Jasone Astarloa Madariaga, *Poder regional en la UE*, Bilbao, Instituto de Administración Pública. 1994, p 89.

Se convirtió en el primer referente para medir el sentimiento de pertenencia de la ciudadanía a su entorno más cercano, así como su grado de implicación en el desarrollo de sus instituciones democráticas, tanto locales, regionales como estatales. Un papel que desempeñó desde que se puso en marcha la política regional comunitaria y políticas regionales en cada uno de los países miembros. También pasó a desarrollar un papel más activo, y eso no lo venía desarrollando hasta ese momento en el ámbito comunitario, en el desarrollo político, administrativo y en lo que se refiere a la consolidación de la democracia como valor cívico fundamental del proceso de integración y el acercamiento de las instituciones comunitarias al ciudadano como una de sus premisas.

Por lo tanto, con la aprobación del AUE no sólo se produjo una puesta al día de la labor a llevar a cabo para conseguir los objetivos marcados, sino que se inició una etapa cualitativamente muy diferente a la anterior en lo que se refiere al desarrollo político de las instituciones de la CEE. Fue el momento en el que, en lo que al proceso de integración se refiere, se produjo una aceleración de su historia en pos de sus metas. A partir de ese momento, el trabajo en el seno de las instituciones comunitarias y en los países miembros se van a multiplicar los esfuerzos para alcanzar la unión política de sus Estados miembros. En pos de este objetivo, las regiones comenzaron a desempeñar una actividad mucho más intensa del que hasta ese momento habían llevado a cabo. En los principales objetivos que marcó la CEE en el AUE, que eran la creación del Mercado Común; paliar el déficit democrático de las instituciones comunitarias y mejorar la capacidad de decisión del Consejo. En todo esto las regiones tenían mucho que aportar. Esto fue así no sólo porque las regiones se vieron afectadas por los cambios que en ese momento se estaban desarrollando a nivel económico y social, sino también porque los cambios eran tan importantes en estos ámbitos que era necesario el que, como

consecuencia de la transformación del papel que el Estado venía desarrollando y también como consecuencia de la aplicación del principio de subsidiariedad por parte de la CEE, los gobiernos de las Regiones tuvieron que asumir responsabilidades que hasta ese momento no habían tenido.

Desde hacía algunos años, con la labor de la Asamblea de las Regiones de Europa y el resto de las asociaciones regionales a nivel internacional, unido a que muchos de los países miembros adoptaran o estuvieran en proceso de cambios legislativos para regirse por un sistema político-administrativo descentralizado, que les haría asumir competencias en diferentes ámbitos, las regiones pudieran desarrollar su identidad propia en todos los ámbitos. Se les reconoció en las legislaciones nacionales su propia personalidad jurídica, como entes administrativos y políticos, por lo que comenzaron a desarrollar un poder autónomo, o al menos desconcentrado, en aquellos países que, por cuestiones de eficiencia y eficacia, pero también por cuestiones de legitimidad, dejaron de confiar en un sistema centralizado. El modelo político que había sido el referente principal en los años anteriores. Era la transformación del Estado piramidal al Estado red, y esto significó cambios profundos en el gobierno de las personas y en la administración de las cosas.

Estos cambios estaban más en relación con las transformaciones que en un ámbito más global se estaban llevando a cabo. No eran cambios que sólo afectaban al espacio comunitario o ni tan siquiera a Europa occidental en ese momento, sólo que en el ámbito europeo no se hicieron esperar las respuestas. Los trabajos de sus instituciones, así como las directrices adoptadas en su política mostraron el deseo de crear una Europa unida, en lo económico y en lo político.

5.8. La Carta Europea de Regionalización.

Ciertamente desde la mitad de la década de los años 80 cambiaron muchas cosas en las instituciones comunitarias, y mucho en lo que se refiere a la percepción que éstas tenían del papel a desempeñar por las regiones de los países miembros en el debate político y en el proceso de integración. Pero estos cambios no se vieron en todas las instituciones por igual. Por eso, en el PE, que, una vez más, fue la institución comunitaria donde estos cambios se vieron más claramente, se llevó a cabo una intensa labor política para dar un mayor protagonismo y una mayor importancia política a las regiones. El AUE había introducido de hecho ya algunas novedades en este sentido. De forma implícita se reconoció la existencia de un problema regional a nivel comunitario. Al tiempo que se marcaron algunas directrices para llevar a cabo desde el mismo texto del Tratado de la CEE.

Pero la labor política acerca del problema regional comunitario no se quedó allí. El problema regional era muy complejo, y como tal, requería de una solución compleja. Por esta razón, sólo un año más tarde de la aprobación del AUE, en 1988, en el propio PE se aprobó la Carta Comunitaria de Regionalización²⁷⁶. Un documento que reflejó bien a las claras la intención del PE, en particular, porque los Estados miembros configuraran un modelo político-administrativo determinado, en el las regiones pudieran desarrollar un papel activo en la construcción europea. Una Europa nueva y moderna que pudiera hacer frente a los retos que se le plantearon desde los distintos ámbitos.

Ciertamente este documento tiene una gran importancia para descubrir qué Europa se pretendía construir desde el PE. La proyección política de este documento

²⁷⁶ Carta Comunitaria de Regionalización, Anexo a la Resolución del PE de 21 de noviembre de 1988, relativa a la Política Regional Comunitaria y el papel de las Regiones. En *DOCE* n° C326 de 19 de diciembre de 1988, p 289 y ss.

ciertamente fue menor, ya que fue sólo un anexo a la resolución del PE de 21 de noviembre de 1988 relativa a la política regional comunitaria y el papel de las regiones²⁷⁷ en el contexto de Europa. Incluso fue rechazada la propuesta de que la Carta fuera incorporada a la propia resolución. El resto de las instituciones políticas comunitarias, la Comisión y el Consejo principalmente, no tenían en mente un desarrollo tan completo para las regiones comunitarias. En la mayoría de los países de la CEE ya existían problemas con los partidos nacionalistas. Partidos que en ciertos casos plantearon abiertamente la independencia de ciertos territorios del marco político y jurídico nacional en el que se encontraban inmersos y hacían de cualquier resolución un paso para ir más allá en sus demandas políticas frente a sus gobiernos estatales. De hecho, en ocasiones, para estos partidos construir Europa era un elemento para limitar el poder de los gobiernos centrales de los Estados de los que querían independizarse. Esto resultó una paradoja, porque, no se puede olvidar, la CEE era una unión de Estados y un instrumento que fue creado en contra del nacionalismo, lo que hacía muy difícil que ante estos problemas las propias instituciones comunitarias fueran a actuar contra los gobiernos centrales de los países miembros y contra ellas mismas. Esto, unido a que el PE era la institución con menos peso específico en la CEE, ya fue de por sí una tara para que los propios países miembros tuvieran en cuenta todo el contenido de esta resolución. Un contenido que pretendía que se introdujeran novedades muy importantes con respecto al papel a desempeñar por las regiones en la CEE y en la configuración de los Estados miembros.

Para empezar, en las consideraciones finales de la Carta Comunitaria de Regionalización, se invitaba a los países miembros a hacer de sus regiones unos sujetos más activos en el proceso de integración europeo. Todo pese a que eran patentes las

²⁷⁷ *Ibidem.*

diferencias entre ellas con respecto a las tradiciones jurídicas e institucionales sobre las que se basó su creación. Era un guiño al nuevo regionalismo, ya que se invitaba a que las regiones fueran más protagonistas del desarrollo económico, pero también en los planos cultural y social de la Europa comunitaria. Es más, se pedía:

“(....) a los Estados miembros que respondan de manera positiva y concreta al llamamiento del Parlamento Europeo a favor de la regionalización, a fin de que los Estados que todavía no disponen de un sistema regionalizado adopten lo antes posible las medidas necesarias para instaurarlos, y que los Estados que ya disponen de él reconozcan y respeten las competencias de las regiones para que estas puedan alcanzar los objetivos de desarrollo económico, social y civil necesarios para asegurar la cohesión y el equilibrio territorial dentro de la Comunidad”²⁷⁸.

También se reconocía en el documento:

“(....) el importante papel que han desempeñado las asociaciones de regiones y de poderes locales en Europa (...) para desarrollar la conciencia de la necesidad de instituir las regiones en el contexto europeo, así como respecto a la aproximación de las competencias reconocidas a las regiones en los diversos Estados miembros”²⁷⁹.

Y consideraba esencial que:

“cualquier avance programático en la unidad europea abra la posibilidad de institucionalizar la representación democrática de las regiones y asigne a las autoridades regionales y locales las competencias necesaria para que éstas puedan participar activamente en la realización de la unión política, social y económica de Europa”²⁸⁰.

Para ello se creía necesario que todos los procesos de regionalización que se desarrollaban en los países miembros tuvieran un mínimo marco político, institucional,

²⁷⁸ *Ibidem.*

²⁷⁹ *Ibidem.*

²⁸⁰ *Ibidem.*

competencial y financiero propios, para evitar que estos procesos se convirtieran en cambios meramente nominales y que sólo contribuirían a crear una nueva burocracia o para frustrar los deseos de las regiones²⁸¹. Pero no nos equivoquemos, los procesos de regionalización a la que hizo mención el documento implicaba un proceso que emanaba de la voluntad de los ciudadanos de cada una de las regiones, pero siempre dentro del marco jurídico que le proporcionaba cada uno de los Estados y siempre de acuerdo con él. No se pretendía que significara un elemento de discordia entre los ciudadanos de los países miembros o entre sus diferentes administraciones. No era la regionalización un proceso político-administrativo que fuera en contra del marco jurídico de cada uno de los Estados miembros, sino que, más bien al contrario, querían que fuera un elemento modernizador más que contribuyera al progreso de estos territorios sin romper con el marco político y jurídico en el que se desarrollaban, así como al progreso del espacio de la CEE en general.

Como anexo a esta resolución, se publicó la Carta Comunitaria de la Regionalización²⁸². Un documento tan importante como la resolución que le precedía para poder descubrir la tendencia del PE con respecto a las Regiones comunitarias y el papel que debían desempeñar en la CEE. Para empezar, en esta Carta, como primer punto a resaltar, se definía el propio concepto de región como:

“(...) un territorio que forma, desde el punto de vista geográfico, una entidad neta o un conjunto similar de territorios, en los que existe continuidad y en los que la población posee ciertos elementos comunes y desea salvaguardar la especificidad resultante y desarrollarla con el fin de estimular el progreso cultural, social y económico”²⁸³.

²⁸¹ *Ibidem*.

²⁸² Carta Comunitaria de la Regionalización, aprobada por Parlamento Europeo el 18 de noviembre de 1988, art. 23, apartado 1, en *DOCE n° C 326* de 19.12.1988, p.289.

²⁸³ Art 1.1. *Ibidem*.

Es cierto que hacía ya varios años que estaba en marcha la política regional comunitaria, que se tenían a las regiones como instrumentos de análisis y de modernización, pero no estaba muy claro qué era una región y cuáles eran los límites en base a los que se podían distinguir de otras. Por eso, el hecho de que en esta definición se hiciera una mención a la existencia de esos elementos comunes en el art. 1 era un paso adelante a la hora de su identificación, aunque su especificidad recayera en elementos tan subjetivos como eran la igualdad de “lengua, de cultura, de tradición histórica y de intereses vinculados a la economía y los transportes”²⁸⁴. Es cierto que en este documento se resaltó que no era necesario que todos estos elementos se dieran siempre, pero no deja claro en qué medida deberían de conjugarse éstos para poder definir claramente lo que es una “región”. Ya que establecía que los límites de las regiones deberían de ser trazadas en función de la voluntad de la población y siempre con un número mínimo de habitantes y unas dimensiones geográficas suficientes para cumplir sus funciones²⁸⁵. El problema de identificar una región no parece que estaba en el hecho de poder definirla de alguna manera, sino en que en esta manera se pudieran marcar claramente los límites entre ellas.

Éste siempre fue uno de los principales problemas a la hora de definir qué es una región, el hecho de poder definir sus límites. Esto supuso que la región pudiera definir muchas cosas o que, para definirla, este concepto debería ser completado por la caracterización de la misma. Esto sería así si las Regiones no tuvieran personalidad jurídica reconocida. Por esta razón, en la Carta Comunitaria se pedía que cada Región natural adquiriese el rango de ente político-administrativo territorial. Era necesario, en el mayor grado que fuera posible, que las regiones naturales se identificaran con las regiones político-administrativas, así como los espacios geográficos se pudieran

²⁸⁴ Art. 1.2. *Ibidem*.

²⁸⁵ Art. 4.1. y 4.2. *Ibidem*.

relacionar con los espacios de pertenencia de los ciudadanos, todo para poder llevar a cabo una política eficaz en las competencias que éstas asumieran y de la que también fueran responsables ante sus electores. Es cierto que en algunos casos las regiones de los países miembros ya tenían este rango y personalidad jurídica, como era el caso de las Comunidades Autónomas en España, las Regiones en Italia, los *Länder* en Alemania occidental y algunos otros casos. Pero el que tuvieran diferentes denominaciones y que su naturaleza jurídico-política fuera distinta entre sí no debía excluir las consideraciones de ese documento, o al menos así lo decía el propio texto²⁸⁶. De este modo, extendiendo estos modelos de organización político territorial, cada región tendría unas normas institucionales básicas que formarían parte del ordenamiento jurídico nacional al más alto nivel posible. Con lo que su ordenamiento estaría regido por un Estatuto regional en el que se recogerían cuales serían sus instituciones y las competencias que debían de asumir.

En el pasado, Henri Brugmans (1906-1997), uno de los intelectuales europeístas más importantes en la década de los años 50 y 60, afirmó que la democracia “sólo podría desarrollarse de forma plena en lugares pequeños”. Esta idea respondía a que H. Brugmans fue un destacado federalista. Creía en que sólo bajo el federalismo se podría construir la Europa necesaria para afrontar los retos que se le plantearon tras medio siglo de guerra y de autodestrucción. Todo esto tiene paralelismos con el proceso de regionalización que se pretendía llevar a cabo desde el PE, ya que, evidentemente, el proceso de regionalización de los países miembros debía responder a los mismos valores sobre los que se pretendía construir Europa y desarrollar el proceso de integración. Es decir, sólo se podía construir Europa bajo la libertad, la democracia y la justicia que ya promulgaba el federalismo europeísta en los años anteriores. Estamos

²⁸⁶ Art. 1.3 *Ibidem*.

ante otro proceso, ante el desarrollo de otra idea, ya que el regionalismo y el federalismo en la década de los años 80 el federalismo ya no era la idea política sobre la que se desarrollaba el proceso de integración y, pero los valores que quería hacer preponderantes aun estaban vigentes. Por ello, tal y como así quedó reflejado en la Carta Europea de Regionalización, la Asamblea Regional, una de las instituciones que se crearían a este nivel, debía de “ser elegida en su totalidad mediante sufragio libre, universal, directo, igualitario y secreto”²⁸⁷ y ejercería aquellos poderes que se establecieran en el Estatuto Regional y especialmente el control del poder ejecutivo y la aprobación del presupuesto de la región²⁸⁸. Por otro lado el gobierno regional, que contaría con una administración, patrimonio y personal propios, y su Presidente serían políticamente responsables ante la Asamblea, que tendría también la función de elegir directamente al Presidente o, éste sería elegido por los miembros del Gobierno Regional en el seno de éste.

Como se puede apreciar, no por el hecho de que se pudiera llevar a cabo todo lo estipulado en la *Carta Comunitaria de la regionalización*, que no se aprobó y no se llevó a cabo, sino por el mero hecho de que este programa de reformas institucionales a nivel regional se planteara, respondía a un cambio en el ritmo y en el contenido en el proceso de integración. A partir de ese momento, los diferentes Ministros de Economía y de Hacienda van a ceder parte del protagonismo que hasta ese momento habían casi monopolizado, para dejar paso a otros protagonistas en la codirección del proceso de integración europeo desde el ámbito de lo político y de lo social. Porque en este momento, la CEE, en contra de la tendencia que se estaba produciendo en algunos de los países miembros, como en el Reino Unido de M. Thatcher, la Alemania Federal de H. Kohl e incluso en la Francia de F. Mitterrand, en los que se estaba llevando a cabo la

²⁸⁷ Art 7.1. *Ibidem*.

²⁸⁸ Art. 7.2. *Ibidem*.

desmantelación del Estado del bienestar a través de políticas de corte neoliberal, pasó a dar un mayor peso a lo social en el desarrollo de su política. No en vano el preámbulo del Acta Única ya decía que los Jefes de Estado estaban:

“Determinados a mejorar la situación económica y social mediante la profundización de las políticas comunes y la prosecución de nuevos objetivos, así como a asegurar un mejor funcionamiento de las Comunidades, permitiendo a las instituciones el ejercicio de sus competencias en las condiciones más conformes al interés comunitario”²⁸⁹.

Pero es que también fue en el AUE donde se vio la intención de la propia CEE de asumir competencias en el marco de la política social y de empleo, cuando en el art. 118A del Tratado de la CEE tras la modificación del AUE quedó reflejado que:

“1. Los Estados miembros procurarán promover la mejora, en particular, del medio de trabajo, para proteger la seguridad y la salud de los trabajadores, y se fijarán como objetivo la armonización, dentro del progreso, de las condiciones existentes en ese ámbito.

2. Para contribuir a la consecución del objetivo previsto en el apartado 1, el Consejo, por mayoría cualificada, a propuesta de la Comisión, en cooperación con el Parlamento Europeo y previa consulta al Comité Económico y Social, adoptará, mediante directivas, las disposiciones mínimas que habrán de aplicarse progresivamente, teniendo en cuenta las condiciones y regulaciones técnicas existentes en cada uno de los Estados miembros.

Tales directivas evitarán establecer trabas de carácter administrativo, financiero y jurídico que obstaculicen la creación y el desarrollo de pequeñas y medianas empresas.

2. Las disposiciones establecidas en virtud del presente artículo no serán obstáculo para el mantenimiento y la adopción, por parte de cada Estado miembro, de medidas de mayor protección de las condiciones de trabajo, compatibles con el presente Tratado”²⁹⁰.

Mientras que el art. 118 B completaba lo anterior diciendo:

²⁸⁹ Preámbulo del AUE, *op cit.*

²⁹⁰ *Ibidem.*

“La Comisión procurará desarrollar el diálogo entre las partes sociales a nivel europeo, que podrá dar lugar, si éstas lo consideraren deseable, al establecimiento de relaciones basadas en un acuerdo entre dichas partes.”²⁹¹

Todo ello, teniendo en cuenta, que desde la propia CEE se quería un desarrollo armonioso de la Comunidad, sobre todo en lo económico y social. Por lo que se declaró la firme voluntad de la CEE de seguir avanzando en estos ámbitos a través del progreso de las políticas que ya había iniciado en los años anteriores y en pos de los objetivos que previamente se había marcado, que, para el caso, seguían siendo vigentes.

Por todo esto, se puede afirmar que la Carta de Regionalización comunitaria no era un documento que saliera de la nada, porque en realidad fue un paso hacia delante que con respecto a lo especificado en el AUE. Es cierto que fue un paso muy hacia delante, y que por ello, no fue mucho más allá de que fuera un documento añadido a una resolución legislativa que contenía un dictamen del PE.

²⁹¹ *Ibidem.*

Capítulo 6. El Tratado de la Unión Europea (TUE) y el problema regional.

En el inicio de la década de los años ochenta se produjeron una serie de cambios que afectaron en gran medida al proceso de integración europea. No sólo fueron cambios en las instituciones de la CEE y en el desarrollo de sus diferentes políticas y sus nuevos objetivos, sino que también desde el ámbito de las instituciones de los países miembros. Para empezar, se produjeron diferentes relevos en las respectivas presidencias de los gobiernos de los países miembros. Lo que no sólo fue un cambio de personas al frente de sus ejecutivos, sino también fue un cambio de ideas y de políticas pero también de concepción de la imagen que se tenía de la Europa unida y de hacia dónde debería encaminarse el proceso de integración. Fue éste el momento en el que se produjo un cambio generacional en el seno de los Estados miembros y por extensión en las instituciones de la CEE, donde se pusieron al frente destacados europeístas y defensores de la idea de la Europa unida, pero también personas que rompían con el pasado inmediato y que desarrollaron unos programas de gobierno que chocaban con el desarrollo del proceso de integración tal y cómo se había llevado a cabo en los años anteriores.

6.1. La segunda generación del europeísmo comunitario.

Como es lógico, estos cambios también se dejaron notar en las instituciones comunitarias. En el Consejo apareció una nueva generación de dirigentes que, desde el gobierno de sus países y por su labor en esta institución, tomaron el testigo para proseguir con el proceso de integración europeo. Una segunda generación de líderes europeístas que, como los Padres de Europa, en algunos casos, como el de H. Kohl, F. González, M. Soares o F. Mitterrand, destacó su empeño por avanzar en la construcción de una Europa unida, aunque también, como en el caso de M. Thatcher (1925-),

también se distinguió por su euroescépticismo²⁹². Con lo que el debate acerca de la Europa que se pretendía construir se avivó más de lo que lo había estado en los años anteriores, sobre todo en lo que se refería al desarrollo de las diferentes políticas comunitarias así como el papel a jugar por las propias instituciones comunitarias, en lo que se refería a temas de gran interés, como la unión política y el afianzamiento del Mercado Común.

Con la ascensión de M. Thatcher (1925-) al cargo de Primer Ministro del Reino Unido, en el seno del Consejo, apareció una nueva forma de hacer política en esta institución y una visión diferente del proceso de integración europeo. De hecho, tras asumir el cargo de Primer Ministro, pues como cabeza de lista del Partido Conservador venció en las elecciones de 1979, dio un giro drástico a las políticas económicas que el gobierno británico había llevado a cabo hasta ese momento con la puesta en marcha de un nuevo programa de reformas económicas, muy influenciadas por las teorías del pensamiento neoliberal anglosajón, y en particular por las teorías monetaristas del Premio Nóbel de Economía Milton Friedman (1912- 2006) y de la Escuela de Chicago. Este ilustre personaje, ya en la década de los setenta, era el “principal exponente norteamericano del mercado competitivo clásico”²⁹³ y uno de los pensadores económicos más importantes y de mayor trascendencia de la segunda mitad del siglo XX²⁹⁴.

En EEUU, M. Friedman (1912-2006) no sólo era un pensador con una gran reputación dentro de los círculos intelectuales referidos a la economía, sino que de estos círculos también saltó a la arena política siendo primero asesor económico del candidato republicano a Presidente de los EEUU en 1964, El Senador por Arizona

²⁹² J. Crespo MacLennan, *Forjadores de Europa*, Barcelona, Destino, 2009.

²⁹³ John Kenneth Galbraith, *Historia de la Economía*, Barcelona, Ariel, 1989, p 296.

²⁹⁴ Para una biografía de Milton Friedman véase M. y R. Friedman, *Two lucky people*, Chicago, Chicago University Press, 1999.

Barry Goldwater (1909-1998), y luego, como asesor en este mismo ámbito del que más tarde sería Presidente de los EEUU, R. Reagan (1911-2004), del que, una vez llegado al cargo, fue uno de los miembros más destacados de su Consejo Económico. Esta experiencia cercana al terreno de la política, le permitió desarrollar buena parte de su modelo económico teórico, a partir de las soluciones que se plantearon en las políticas económicas de los equipos de los gabinetes para los que trabajó, incluido el del presidente R. Reagan (1911-2004). Fue entonces, a partir del desarrollo de su modelo teórico, cuando sus ideas adquirieron la suficiente fuerza como para que también tuvieran el eco suficiente al otro lado del Atlántico, en el continente europeo, poniéndose en marcha otra de esas “convergencias trasatlánticas” de las que habló R. Aron²⁹⁵ (1905-1983) y que se venían produciendo de manera generalizada desde el final de la II Guerra Mundial. En este caso, la referida a la adopción, por parte de la Primera Ministra británica M. Thatcher, y luego, de una manera más atemperada, por otros gobiernos de otros países miembros, de varias de las medidas económicas y políticas que formaban parte del núcleo teórico de este economista norteamericano y que significaron, entre otras cosas, el inicio de la desmantelación del Estado del Bienestar. Un hecho que algunos especialistas vieron como la ruptura del “pacto social-liberal” que se puso en marcha tras la conclusión de la II Guerra Mundial²⁹⁶.

El pensamiento económico de M. Friedman (1912-2006) se organizaba a partir de la idea, ya demostrada de forma empírica en la década de los años setenta, que en este periodo se produjo una falta de relación entre la teoría económica desarrollada por los especialistas de este campo y las políticas económicas desarrolladas por la mayoría de los países occidentales. En este sentido, esta falta de relación suponía una ruptura con la

²⁹⁵ R. Aron, *Memorias*, Madrid, Alianza Editorial, 1985.

²⁹⁶ J. Antón Mellón y J. J. Vallbé, “Las ideas políticas en el siglo XX”, en J. Antón Mellón (coord), *Las ideas políticas en el siglo XXI*, Barcelona, Ariel Ciencia Política, 2002, p 30-37.

lógica keynesiana, vigente hasta la década de los setenta en todo su esplendor en la mayoría de los países miembros de la CEE. Así las cosas, desde 1979, con el nombramiento de M. Thatcher (1925-) como Primer Ministro, el Reino Unido llevó a cabo una serie de cambios y transformaciones en materia de política económica y social que rompían con el pasado más reciente y muchos de los supuestos sobre los que se asentó el modelo de desarrollo económico del país durante los años anteriores. En el continente europeo su política fue una novedad, y política novedosa que se encontró con no pocas discrepancias, tanto en su país como en el exterior. Unas discrepancias que se trasladaron a las instituciones de la CEE cuando llegó al Consejo Europeo, puesto que allí también introdujo algunos elementos de discrepancia en materia de política social y económica con el resto de sus socios. Unas discrepancias que mostraban no sólo los diferentes modos que pensar con respecto a los asuntos políticos y económicos a nivel nacional, sino que también implicaban diferencias en el propio desarrollo del proceso de integración y de las atribuciones que deberían de asumir las instituciones comunitarias. Con lo que las discusiones y las diferencias en el seno del Consejo se convirtieron en una constante.

Ciertamente esto fue así porque la CEE era un experimento en el que su vector más importante era sin duda el económico, pero también fue muy importante el sentido político de las instituciones comunitarias, y en el desarrollo de las políticas económicas de los países miembros de la CEE, en muchos casos, lo políticamente deseable no siempre era económicamente viable, con lo que la discusión y la política entró en juego la negociación. Porque puede que el consenso fuera más fácil de alcanzar, tal como afirmó el propio M. Friedman (1912-2006), en los años de bonanza económica tras el periodo de guerra de la primera mitad del siglo XX, donde también era más fácil que lo económicamente rentable tuviera una relación directa con lo políticamente deseable,

con lo que el núcleo de las teorías keynesianas fue un arma de utilidad en los años de crisis y de penuria durante las dos décadas siguientes a la II Guerra Mundial. Pero en la década de los setenta esta relación desapareció o no era tan directa, y lo hizo porque el fenómeno de estanflación que se produjo exigía medidas contradictorias entre lo que se afirmó en la teoría y la política económica vigentes y que se llevó a cabo en la más pura ortodoxia keynesiana vigente. La relación de equilibrio, que todo país miembros buscó entre las variantes que eran el empleo, el crecimiento económico y la inflación, tal y como se desarrollaron en los años anteriores, ya no era posible. La situación económica cambió. Se inició un nuevo ciclo económico, pues ya finalizó la Edad de Oro y este cambio tuvo mucho que ver el hecho de que “los años han acarreado la asimetría política y la dinámica y las mutaciones microeconómicas de un mundo sumamente organizado, que el keynesianismo ya no puede explicar eficazmente”²⁹⁷, tal y como expresó J. K. Galbraith (1908-2006). De hecho, uno de los principales puntales sobre el que se asentó el pensamiento de M. Friedman (1912-2006) fue el hecho de que, en el terreno de la microeconomía, sus reglas y supuestos se desarrollaban a partir de experiencias empíricas que previamente recogió, no del desarrollo teórico que más tarde se pondría en marcha. Lo que sin duda era un punto a su favor en el momento en que se desencadenaron las crisis económicas y financieras en la década de los años setenta.

En su interés por romper con esta asimetría, tras la llegada de M. Thatcher (1925-) al cargo de Primer Ministro, el gobierno británico inició un ambicioso programa de privatización de las empresas nacionales. Un programa que afectó a empresas públicas muy importantes. Empresas que habían sido un referente importante para el ciudadano, como fue el caso del ferrocarril, la industria metalúrgica, la minería o la siderurgia. Al mismo tiempo, estas medidas se complementaron con el desarrollo de una nueva

²⁹⁷ John Kenneth Galbraith , *op cit*, p 307.

legislación que hizo más flexible el mercado laboral, que en el caso británico ya era el más flexible de todos los países miembros. También el gobierno de M. Thatcher desarrolló una nueva política monetaria, que hizo del sistema de precios el principal elemento regulador de la economía, así como se decretó la abolición del sistema de cambios de la libra esterlina, en un intento de protegerla de los problemas generados por la inestabilidad y la especulación que se estaban desarrollando en el mercado monetario mundial. El Estado debía de ser un elemento neutro en el sistema, o al menos lo más posible, pues su capacidad de intervención, que resultó positiva y fue determinante para frenar las crisis y mantener el desarrollo económico de los países de Europa occidental en la década de los años cincuenta y sesenta, podía en la década de los años setenta ser un elemento de distorsión. Por esta razón, por principio, se rechazó la idea de que el Estado regulara las actividades económicas tal y como lo hizo antes. En el pensamiento neoliberal se afirmó que sólo la libre competencia era la forma adecuada de salir de la crisis, rechazando cualquiera de los elementos distorsionadores que ayudaban a falsearla. Los gobiernos occidentales, en general, y los de los países miembros de la CEE, en particular, perdieron la capacidad de prever que les ayudó a crecer económicamente durante los periodos de bonanza que fueron las décadas de los años cincuenta y sesenta, y eso incidía en el gobierno de las personas, pero sobre todo en una buena administración de las cosas.

Como ya he dicho antes las políticas nacionalizadoras, las políticas monetarias de contención de los precios, en las que las subidas de los tipos de interés desempeñaban una función esencial para el control de la economía y de la inflación, y el resto de las medidas económicas que las complementaron, no fueron medidas exclusivas del gobierno de M. Thatcher (1979-) en el Reino Unido. Más bien a partir de ese momento, junto a las políticas que del mismo tipo inició el gobierno de los EEUU de R. Reagan

(1911-2004), fue éste el modelo a seguir, en mayor o menor medida, por otros países miembros. Y es que si nos referimos a los socios de la CEE, si bien es cierto que de un modo más atemperado y en menor cuantía, el modelo de política económica seguido por el gobierno británico también tuvo una gran influencia en Alemania Federal, sobre todo a partir del momento en que ocupó el cargo de Canciller H. Kohl, e incluso, aunque menos, también tuvo influencia en la Francia del gobierno de F. Mitterrand, pese a que era un gobierno por completo socialista, pero que tuvo que tomar algunas medidas de carácter liberal que significaron un desmantelamiento parcial del Estado del Bienestar francés. La nacionalización de las empresas públicas, pues cada vez eran menos los sectores estratégicos a proteger por parte de los gobiernos nacionales, la puesta en marcha de políticas monetarias estrictas para el control de la inflación junto a otras medidas de este tipo, se convirtieron en las principales soluciones para los problemas en el terreno económico y financiero. Unas medidas que como consecuencia de ser efectivas se pusieron de moda, e hizo que se quedaran atrás las viejas recetas económicas que marcaron el periodo anterior²⁹⁸. Lo que dejó bien a las claras por dónde iba la vanguardia del pensamiento económico en el inicio de la década de los años ochenta, y cuál eran las soluciones que se planteaban para hacer frente a los problemas económicos por los que atravesaron los socios comunitarios en este momento.

Parece evidente que los mayores problemas a los que se enfrentaban los gobiernos de los países miembros eran el control de la inflación y el desempleo. El propio M. Friedman demostró, en contra de lo que se venía manteniendo en los años anteriores, que ambos no tenían una relación directa entre sí, llegando a afirmar incluso que esta relación directa tampoco estuvo presente en el desarrollo de la crisis de 1929 en los

²⁹⁸ Véase P. Krugman, *Vendiendo prosperidad*,

EEUU²⁹⁹. Una idea que chocaba de frente con uno de los postulados más fuertes del pensamiento keynesiano. Además, para M. Friedman, si esta relación era cierta, no era posible sino explicar el fenómeno de estaflación que se desarrolló a partir de la primera crisis del petróleo.

6.2. Las nuevas responsabilidades de la CEE.

El desmantelamiento del Estado del bienestar que iniciaron los países miembros de la CEE, siguiendo el ejemplo británico, tuvo su respuesta e influencia en el seno de las instituciones de la CEE. La CEE se encontraba en un momento difícil, en los años anteriores progresó mucho en algunos ámbitos, aunque siguió mostrando ciertas carencias en otros, como en el caso de la democratización de sus instituciones y en su acercamiento al ciudadano, así como también fue sonoro el fracaso ante la creación de la moneda única. Por esta razón, en el momento álgido de la segunda crisis del petróleo, en el momento en que se estaban produciendo estos cambios en los Estados miembros, la CEE también inició un giro en lo que se refería a los ámbitos sobre los que desarrollaba su política.

En la década de los años setenta y el principio de los ochenta, se demostró que la idea de progreso continuo no era sino una idea de un tiempo pasado. En el informe *Los Límites del Crecimiento*, presentado por Dennis L. Meadows³⁰⁰, como miembro del Club de Roma, ya se expresó la imposibilidad de que la progresión del desarrollo económico, tal y como se llevaron a cabo en los últimos años, se pudiera mantener, a la vez que ésta sería imposible sin acabar con algunos de los recursos medioambientales planeta. En este informe también quedaba claro que era imposible a mantener las tasas

²⁹⁹ M. Friedman, *A monetary history of United States, 1867-1960*, Princeton, Princeton University Press, 1971.

³⁰⁰ Dennis L. Meadows, *Toward global equilibrium: collected papers*, Cambridge, Mass, M.I.T. Press, 1973.

de crecimiento económico del periodo de la “Edad de Oro”, que los recursos no sólo no eran infinitos, sino que en ciertos ámbitos eran escasos, y habría que economizarlos, emplearlos de forma correcta para no acabar con ellos. Una premisa que se convirtió más en una necesidad y no sólo en un compromiso ético. Para ello era necesario eliminar los errores de gestión que cometieron con la puesta en marcha de las políticas económicas, tanto en sus planteamientos como en su desarrollo. Todo esto, unido al lastre que para los Estados miembros era el Estado del Bienestar, que era uno de estos elementos que no hacían que cuadrara la ecuación, supuso que la propia CEE tuviera la necesidad de asumir las responsabilidades en los ámbitos que los Estados miembros abandonaron o transformaron. Estaba claro que éste en los años anteriores el Estado del Bienestar aportó estabilidad al sistema económico y social de los países miembros, pero que en ese momento éste ya no solo perdió esta estabilidad, sino que los fundamentos económicos y prácticos sobre los que se sostuvo tampoco eran ya viables.

Hubo un cambio económico de primera magnitud en la década de los años setenta, pero también un cambio en las mentalidades de los líderes políticos y los ciudadanos, en la misma medida en que también se produjo una transformación en la vanguardia del pensamiento político y económico a escala mundial. Un cambio que hizo que se iniciara una transformación del papel del Estado en estos ámbitos y que se abandonaran los modelos keynesianos que tanto éxito tuvieron en las dos décadas anteriores.

Pero con todo, para la CEE, los problemas sociales y de empleo de los países miembros debían de tratar de ser solucionados por las instituciones. Se siguió con la idea de que el progreso se podía garantizar mediante el desarrollo de las instituciones y la supremacía de la ley. Fue en este punto en el que a partir del final de la década de los años setenta entró en juego la CEE y asumió responsabilidades políticas y competencias en estas cuestiones, y en las que no tuvo competencias en los años anteriores. Las

instituciones comunitarias, conscientes de que estos problemas globales y de los países miembros les afectaban en su desarrollo político, en la consecución de sus objetivos y a la marcha del proceso de integración europea, creyeron necesario poner en funcionamiento una legislación social y una política de empleo a este nivel para un mejor funcionamiento de las cosas y un mejor nivel de vida de los ciudadanos comunitarios. Así, en primer lugar, las instituciones comunitarias asumieron que el ámbito económico era el más importante de los pilares sobre el que se asentaba el proceso de construcción europea. De esto nunca hubo dudas desde que se inició el proceso. Pero en la década de los ochenta, con las reformas del FEDER, las modificaciones del AUE y el desarrollo de la política comunitaria y el papel jugado por el Presidente de la Comisión, J. Delors (1925-), un defensor a ultranza de que la CEE asumiera un papel regulador e interventor en materia social, supusieron que las instituciones comunitarias asumieran la idea, aunque en grado diferente cada una de ellas, de que “la realización del mercado interior (...) debe estar irremisiblemente unido a la creación de una Europa social”³⁰¹ y que eran dos partes que debían construirse al unísono. Es decir, que la cohesión económica entre los países miembros y sus regiones a nivel comunitario, sobre la que se tomaron medidas específicas en la década de los años setenta, estaba en relación con la cohesión social de sus ciudadanos, que, a partir de este momento, pasó a ser otro de los objetivos principales de la CEE. Ya estaba recogido de forma explícita en el art. 130 A del Tratado de la CEE tras el AUE, y que ahora se quería alcanzar mediante una política activa en este terreno. O al menos así se puede desprender de las conclusiones del Consejo en los sucesivos Consejos Europeos de Hannover³⁰², Rodas³⁰³ y Madrid³⁰⁴.

³⁰¹ Resolución del PE de 22 de noviembre de 1989, en *DOCE* n° C 323 de 27 de diciembre de 1989.

³⁰² Conclusiones del Consejo Europeo de Hannover, celebrado entre los días 27 y 28 de junio de 1988. En http://www.europarl.europa.eu/summits/hannover/ha_en.pdf. Consultado el 6 de febrero de 2007.

En la misma línea que ya se había marcado en el AUE, con la nueva creación del art. 118.b que hacía mención al diálogo entre los interlocutores sociales en los países miembros de la CEE, el Consejo pretendió mejorar las condiciones laborales de los trabajadores europeos. Las instituciones comunitarias, y principalmente la Comisión, tuvo especial empeño en que se cumpliera la nueva legislación que en este sentido aprobó el Consejo para regular mejor y que se produjera una convergencia también en este ámbito entre los países miembros. No sólo como una medida estrictamente social, sino también como una forma de no distorsionar la competencia en el mercado interior, que los niveles de vida de los trabajadores no se vieran disminuidos y que tampoco sus derechos como ciudadanos fueran diferentes dependiendo de su lugar de residencia. Con lo que el Mercado Común no era sólo un fin en sí mismo, sino también un instrumento de garantía del progreso social de los ciudadanos comunitarios. En la misma tradición histórica que se había desarrollado en este ámbito en la Europa comunitaria desde la finalización de la II Guerra Mundial.

Este hecho quedó claro cuando, el 30 de octubre de 1989, el propio Consejo europeo concluyó la Carta sobre Derechos Sociales Fundamentales de los trabajadores³⁰⁵, sobre la que el PE aprobó una resolución relativa el mes, hasta que fue finalmente en la cumbre de Estrasburgo cuando el Consejo aprobó su texto. Bien es cierto que este documento era mucho menos ambicioso de lo que lo fue el texto preparatorio elaborado la Comisión y que tuvo un carácter simbólico, puesto que el Reino Unido, no aprobó tal documento en un primer momento y hubo que esperar hasta 1998 para el gobierno de A. Blair (1993-) firmara dicho documento. Un hecho que mostró una vez más las

³⁰³ Conclusiones del Consejo Europeo de Rodas, celebrado entre los días 2 y 3 de diciembre de 1988. En http://www.europarl.europa.eu/summits/rhodes/rh1_en.pdf. Consultado el 6 de febrero de 2007.

³⁰⁴ Conclusiones del Consejo Europeo de Madrid, celebrado entre los días 26 y 27 de junio de 1989. En http://www.europarl.europa.eu/summits/madrid/mad1_de.pdf. Consultado el 6 de febrero de 2007.

³⁰⁵ Consejo Europeo, *Carta sobre los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores*, Luxemburgo, Consejo Europeo, 1989. Texto en <http://www.incipe.org/ensayo3b.htm>.

reticencias del gobierno del Reino Unido a relacionar el desarrollo del proceso de integración con el desarrollo de una Europa social.

Por otro lado, con el propio documento se explican las dificultades económicas y los procesos de cambio que se sucedieron en los países miembros y su repercusión en las instituciones comunitarias a la hora de tomar decisiones institucionales. Como quiera que fuera, el documento fue asumido por el Consejo, aunque fuera un documento de mínimos en este sentido. Con la aprobación de este texto, el Consejo ya mostró el camino por el que marcharían las discusiones acerca de la política social, pues sería principalmente en materia de empleo y de cohesión económica en las que la CEE intentó desarrollar una política dinámica de crecimiento que generara empleos estables, en la que siempre se tuviera en cuenta la otra de las nuevas preocupaciones de la CEE, la protección del medio ambiente. Todo ello ya nos muestra la relación de estos factores con el desarrollo de una política regional coherente por parte de la CEE/UE, en ese instante y en los años futuros, así como también por parte de las administraciones públicas de los países miembros.

Pese a que éste fue un documento de mínimos, también fue rápidamente asumido por el PE, que en este caso, como en otros, al tener menos responsabilidades políticas que otras instituciones comunitarias y al ser elegidos por la ciudadanía, demostró ser más progresista que el resto de las instituciones comunitarias. Lo que también estuvo relacionado con el hecho de que el PE fuera consciente de que el documento era incompleto y que no respondía por completo a sus exigencias, pero que era una primera piedra sobre la que construir la política social que se pretendía. Por eso, el PE hizo una declaración en la que resaltó que:

“(...) la aprobación solemne de la Carta de Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores por parte del Consejo Europeo constituye un acto positivo que contribuirá al refuerzo

de la cohesión económica y social y a la expresión de un consenso social indispensable para el desarrollo armónico de la Comunidad”,³⁰⁶.

El PE expresó de forma clara su apoyo a los objetivos que se marcó la CEE con la aprobación del AUE. Sobre todo en los que hicieron especial hincapié en la realización del Mercado Común y, por lo tanto, en el refuerzo de la cohesión económica y social, que, por otra parte, era una exigencia para alcanzar el objetivo principal que se marcó la propia CEE. Con lo que el PE acogió de forma favorable el que la Comisión se pusiera manos a la obra en la elaboración de propuestas sociales que estaban previstas en los Tratados fundacionales de la CEE, porque en ese momento, la realidad social de los países de la CEE distaba mucho con respecto a la realidad jurídica existente en este ámbito, por lo que era necesario el que se asumiera el contenido de la Carta de los Derechos Sociales fundamentales, pese a que en ese momento contemplaba “de modo imperfecto los derechos y obligaciones de los trabajadores independientes”³⁰⁷. Por esta razón se instó a la Comisión a que realizara propuestas específicas en este sentido y que utilizara plenamente en el ámbito de lo social toda la capacidad jurídica que le conferían los Tratados constitutivos, para que cuando las políticas estructurales de la Comunidad adquieran mayor consistencia y que el Mercado Común se completara al fin. Pero para que esto se produjera, debía complementarse, como ya he resaltado, con la política social. Una forma de definir y enriquecer el modelo de crecimiento europeo y de profundizar en la cohesión económica y social de los países miembros.

También en lo que se refería al ámbito de lo social, La CEE asumió que había notables diferencias entre los países que formaban la Europa de los 12. Su desigual legislación social también estaba en relación con sus diferentes grados de desarrollo

³⁰⁶ Resolución sobre la aceleración de la cohesión económica y social y la Carta comunitaria de los derechos sociales fundamentales, en *DOCE* n° C 323 de 27 de diciembre de 1989.

³⁰⁷ *Ibidem*.

económico y político, por lo que la legislación comunitaria en materia social también debía responder a un ejercicio de consenso e integración política entre los países miembros, sobre todo en lo que se refirió a las cuestiones más importantes que se discutieron en ese momento, como la mejora de las condiciones laborales de los trabajadores así como la creación de empleo como forma de garantizar el futuro del bienestar económico de los países miembros y por extensión del proceso de integración, ya que “la creación de empleo deben ser la primera prioridad en la realización del mercado interior; que corresponde a la Comunidad hacer frente a los desafíos del futuro en el plano de la competitividad económica, teniendo en cuenta, en particular, los desequilibrios regionales”³⁰⁸. La obligación de asumir la legislación comunitaria por parte de los países miembros implicó también el hecho de que, de forma progresivamente, se aplicó en cada país miembro, pero esto debía de ser lo suficientemente rápido como para no poner en duda la fecha límite del año 1992 para la creación del Mercado Único, tanto por los agentes económicos, interlocutores sociales como por los ciudadanos en general. Para ello se debía actuar con rapidez. Por esta razón, las acciones emprendidas por la Comisión en materia de política regional, no debían de verse sólo como un instrumento meramente económico o de modernización del tejido industrial de estos territorios para alcanzar una mayor cohesión económica entre las regiones de los países miembros, sino ya también como un instrumento de ayuda relacionado con el hecho de que las instituciones de la CEE estaban asumiendo unas competencias en materia social que hasta entonces no tenían, para equiparar, también en este sentido, a los ciudadanos de las regiones menos y más favorecidas.

En el fondo subyacía la idea de que un ciudadano sin trabajo no podía tener el mismo grado de autonomía que un ciudadano con empleo, que las regiones donde el

³⁰⁸ Consejo Europeo, *Carta sobre los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores*, op cit.

desempleo era alto eran focos de conflicto social y de inflación y eso podía hacer fracasar a las instituciones a la hora de alcanzar los objetivos que se habían fijado. De este modo, tanto la puesta en funcionamiento del programa STAR³⁰⁹, que tenía como misión el que las regiones menos favorecidas pudieran tener acceso a los últimos avances en materia de telecomunicaciones, del programa RESIDER³¹⁰, que estaba destinado a favorecer la reconversión de las zonas siderúrgicas, y del programa RENAVAL³¹¹, que estaba destinado a favorecer la reconversión de las regiones en las que se encontraban los astilleros en declive, también deben verse desde esta perspectiva, además del contenido económico que claramente se desprende de sus objetivos.

A lo largo de toda la década de los años ochenta el desempleo, el subempleo y la forma en que se debían llevar a cabo los procesos de reconversión industrial en algunas regiones de los países miembros, eran algunos de los principales problemas a los que se enfrentaron los gobiernos de los países miembros, las instituciones comunitarias y los gobiernos regionales. En la mayoría de los casos, el que estos problemas fueran más o menos acuciantes estaba en relación con la problemática social que se desarrolló en estas regiones. Lo cierto es que estos problemas no eran sino la continuación de la tendencia iniciada en la década anterior en el espacio económico comunitario, pero como el grado de complejidad de las sociedades de los países miembros fue en aumento, éste se convirtió en un elemento nuevo a tener en cuenta. Por eso, a partir de ese momento, el desarrollo de una política regional comunitaria estuvo en relación directa con las competencias que en materia social fueron adquiriendo las instituciones de la CEE por el propio desarrollo de sus funciones. Así, en el año 1988, cuando se produjo una reforma global de los Fondos estructurales, ya se reflejó en sus nuevos

³⁰⁹ Reglamento (CEE) 3300/86, en *DOCE n° L 305* de 31 de octubre de 1986, p. 1.

³¹⁰ Reglamento (CEE) 328/88, en *DOCE n° L 33* de 5 de febrero de 1988, p. 1.

³¹¹ Reglamento (CEE) 2506/88, en *DOCE n° L 225* de 15 de agosto de 1988, p. 24.

reglamentos la inquietud de las instituciones comunitarias por llevar a cabo una política social más activa, en los mismos términos en que anteriormente esta misma preocupación quedó reflejada en el AUE. En el Reglamento CEE nº 2052/88, por el que se llevó a cabo una reforma de todos los fondos estructurales comunitarios, se estableció que, por ejemplo, que los principales objetivos del FEDER fueran:

- 1) "Fomentar el desarrollo y el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas, en lo sucesivo "objetivo nº 1 ";
- 2) Reconvertir las regiones, regiones fronterizas o partes de regiones (incluidas las cuencas de empleo y los núcleos urbanos) gravemente afectadas por el declive industrial, en lo sucesivo "objetivo nº 2 ";
- 3) Combatir el paro de larga duración y facilitar la inserción profesional de los jóvenes y de las personas expuestas a la exclusión del mercado laboral, en lo sucesivo "objetivo nº 3 ";
- 4) Facilitar la adaptación de los trabajadores y trabajadoras a las mutaciones industriales y a la evolución de los sistemas de producción, en lo sucesivo "objetivo nº 4 ";
- 5) Fomentar el desarrollo rural:
 - a) Acelerando la adaptación de las estructuras agrarias en el marco de la reforma de la política agrícola común,
 - b) Facilitando el desarrollo y el ajuste estructural de las zonas rurales, en lo sucesivo "objetivo nos 5 a) y 5 b)"³¹².

Como se puede ver, en estos 5 objetivos principales se condensó el interés comunitario por el desarrollo de las regiones menos favorecidas y las regiones en declive se mezclaron con la intención de potenciar el empleo, y en general los recursos propios, en estas regiones. La complementariedad entre los objetivos económicos y modernizadores que se planteaban con los fondos estructurales, y las medidas sociales que se llevaban a cabo con su desarrollo, estaban en relación con las directrices que ya

³¹² Reglamento (CEE) nº 2052/88 del Consejo de 24 de junio de 1988, en *DOCE nº L 185* de 15. 7. 1988, p. 9.

hicieron que se pusiera en marcha el AUE. Eran las dos caras de una misma moneda, y una moneda que cada vez tenía que tener un precio mayor.

6.3. El Tratado de la Unión Europea (TUE).

El AUE introdujo novedades muy importantes en lo que se refirió a la política económica, al desarrollo político de sus instituciones y marcó el terreno para que se desarrollara una vertiente social de sus políticas en la CEE. Sin embargo, pese a lo importante que fue para el proceso de integración, el AUE fue más importante por el hecho de que con este texto se inició un proceso de reformas de la legislación de la CEE que hizo que se produjera un cambio trascendental en sus instituciones y la aceleración del proceso de integración europea. El AUE fue la primera piedra sobre la que articular el cambio de los Tratados constitutivos y su puesta al día con respecto a la coyuntura del momento. La CEE se planteó unos objetivos muy ambiciosos en el pasado y no todos se alcanzaron, por lo que se estimó que era necesario el desarrollo de sus instituciones para afrontar los retos del futuro, para no seguir siendo al mismo tiempo, como en los años precedentes, un gigante económico y un enano político.

La plasmación jurídica de estos cambios dio a la CEE una importancia cualitativa superior con respecto a los años anteriores en el plano de las relaciones internacionales, a la vez que se superaba legislación anterior y se fortaleció a las instituciones de la CEE con respecto a los gobiernos de los países miembros. De todos modos, en un mundo en progreso y cambio constantes, esta legislación tampoco podría perpetuarse en el tiempo más allá de su eficacia frente a los problemas de los ciudadanos. Como afirmó el profesor F. Aldecoa Luzárraga, la aprobación del AUE hizo posible el que en el futuro

se pudo aprobar el Tratado de la Unión Europea en Maastricht³¹³, pues en el primero, ya se encontraría, en su opinión, el germen para la aprobación del segundo. Al igual que en el Tratado de Maastricht también estuvo la base jurídica y política necesaria para la aprobación posterior del Tratado de Ámsterdam (1997). Un hecho que también se repitió más tarde con el Tratado de Niza (2001) y que desembocaría en el Proyecto de constitución para Europa, que aprobado en el 2004, no fue ratificado por algunos de los países miembros de la Unión Europea (UE) con lo que más tarde se aprobaría el Tratado de Lisboa (2009).

Cada uno de estos Tratados significó un cambio importante en algunos ámbitos con respecto al anterior. Fue a través de la modificación de estos textos jurídicos sobre los que se marcaron las bases de la transformación de la CEE. El proceso de cambio a través del cual la CEE pasó de ser una institución internacional en la que su carácter económico primaba sobre el resto, a transformarse en una institución en la que la política tuviera la misma importancia que el anterior. La UE habría de ser una institución en la que lo político y lo económico fueran sus dos pilares más importantes.

Esta transformación institucional no fue sino el fruto de la voluntad política de sus miembros y de las propias instituciones comunitarias de seguir avanzando en el proceso de integración europeo a través de un mayor desarrollo político de sus instituciones, como también de una mayor integración en este ámbito entre los países miembros. Pero este avance fue una consecuencia directa del éxito experimentado por los países miembros inmersos en el proceso de integración en el terreno económico. En ese momento, muchos pensaron que la CEE tocó su techo, que económicamente no podía avanzar más si se mantenía la separación entre lo político y lo económico. El desarrollo político de las instituciones fue la idea que inspiró la creación del proceso de

³¹³ Francisco Aldecoa Luzárraga, *“Una Europa”*. Su proceso constituyente. Madrid. Biblioteca Nueva, 2003, p 48.

integración. Un proceso que se inició en lo económico, pero a partir de ese momento se pensó que ambos ámbitos debían tener protagonismo equiparable.

El camino se acabó de trazar en el Consejo de Maastricht, pero éste no surgió de la nada en ese momento. En el final de la década de los años ochenta, concretamente en el año de 1989, una vez que en el Consejo europeo de Madrid, celebrado los días 26 y 27 de junio de ese mismo año, se acordó que se iniciara una primera fase hacia la unión económica y monetaria, se planteó la necesidad de que se convocara una nueva Conferencia Intergubernamental (CIG) que elaborara un texto nuevo sobre el que llevar a cabo una nueva reforma de los Tratados constitutivos. La CIG, por tanto, como en el AUE, fue el organismo encargado de establecer los pasos y el desarrollo a seguir por la CEE en su tránsito hasta convertirse en una Unión Política. Inmediatamente y a petición del Presidente de la Comisión, J. Delors (1925-), se convocó esta CIG con la intención de tratar de llevar a cabo de forma definitiva la Unión Económica y Monetaria (UEM) de los países miembros el 13 de diciembre de 1990. Pero además, como lo económico y lo político iban ya de la mano en la CEE, o al menos tenían una relación mucho más estrecha de lo que lo tuvieron en el pasado, para hacer del proceso de integración una realidad más eficiente y sencillo, sólo un día después de que se convocara esta CIG, el 14 de diciembre de 1990, se convocó otra CIG para estudiar los términos en que debía llevarse a cabo la Unión Política de los países miembros de la CEE. Se pensó que si era necesario que se avanzara hacia una mayor integración económica de los países miembros, que se concretaría en la creación de la moneda única europea, también era necesario también llevar a cabo ciertas medidas que condujeran a una mayor integración de los países miembros en el ámbito de lo político. De este modo, se crearía una moneda común más fuerte, teniendo en cuenta la fortaleza política de las instituciones de la UE y su respaldo en los mercados internacionales.

Por lo tanto, querer avanzar en lo económico significó también avanzar en lo político y viceversa, como consecuencia del proceso de globalización que en todos los terrenos se estaba produciendo a nivel mundial. Las soluciones a los problemas que se plantearon en el ámbito de las relaciones entre los países miembros y, en general, en las relaciones internacionales, eran cada vez más complejas, ya que los problemas afectaban a un mayor número de personas, tenían una mayor dimensión territorial e intervenían un mayor número de factores, lo que les hacía más complicados y difíciles de solucionar. Por otro lado, la situación internacional también se volvió convulsa y las perspectivas de futuro para Europa no invitaban precisamente al optimismo, sino más bien a la inseguridad. La caída del Muro de Berlín, el final de la Guerra Fría y el desmoronamiento de la URSS y con ella la del sistema político de muchos de los países de Europa central y oriental que estaban bajo su influencia directa, significaron el final de un referente político de primer orden para muchos otros países del mundo y para muchos de los ciudadanos del planeta, incluso de Europa occidental. La incógnita de qué iba a suceder con el arsenal atómico soviético, quién gestionaría este arsenal que no estaba en suelo ruso, los problemas sociales y políticos que se derivarían de la implantación de un sistema de mercado en estos países europeos y demás. Sin duda estos hechos marcaron el final de una época, un hito en la historia³¹⁴.

De la misma manera que estos cambios incidieron en los países miembros y en las instituciones comunitarias a crear un clima de inquietud e intranquilidad, también fueron decisivos para que definitivamente los dirigentes de los países miembros de la CEE, como la CEE misma, tuvieran que replantearse su papel en las relaciones internacionales. El mundo cambió mucho. En el nuevo panorama internacional, la Europa comunitaria tomó la decisión de intentar ocupar parte del vacío que había

³¹⁴ Véase Eric J. Hobsbawm, *Historia del siglo XX*, Barcelona, Crítica, 1996, y T. Judt, *Postguerra*, Madrid, Taurus, 2006.

quedado con la desaparición de la URSS como referente político mundial. La CEE y sus países miembros intentaron ocupar un papel protagonista y más activo en las relaciones internacionales, en el que ya que desaparecieron los esquemas y las bases que desarrolló desde el final de la II Guerra Mundial.

Para afrontar esta situación la CEE se transformó y romper con los esquemas del pasado. El mundo en el que se creó y se desarrolló hasta ese momento ya no existía, y a partir de ese momento se inició un camino nuevo, que aun continúa hoy, en el que se avanzó mucho en el terreno de la unión política de sus miembros, en los planteamientos acerca de cuál debía de ser su modelo de desarrollo y su papel en la política mundial. En ese momento, para estos países en transición desde el modelo socialista, la Europa comunitaria era la meta a alcanzar. El ser miembro de la CEE, apareció como un objetivo para el que debían prepararse para poder alcanzarlo en un futuro inmediato. Una forma de consolidar sus nacientes democracias y sus nuevos sistemas económicos de mercado. Porque para la Europa del este, como lo fue antes para España, Portugal o Grecia, también ser europeo también significaba ser un país libre del totalitarismo, ser un Estado democrático y fundamentado en el Estado de Derecho, y fue ahí donde establecieron su meta para el futuro³¹⁵.

En lo que respecta a la CEE, en este momento, como también sucedió en los años anteriores, fue muy importante el papel desempeñado por los gobiernos de Alemania Federal y de Francia como motor principal del proceso de integración. En ese momento ambos gobiernos estaban dirigidos por dos personalidades de signo político muy distinto, como eran el conservador H. Kohl (1930-) y el socialista F. Mitterrand (1916-1996), pero también dos convencidos de lo beneficioso que para los países miembros y Europa en su conjunto fue el proceso de integración. Eran ambos dos europeístas

³¹⁵ Entrevista a Vaclav Havel, en Richard Kearney, *La paradoja europea, diálogos sobre el espíritu europeo*, Barcelona, Tusquets, 1998.

convencidos y también dos grandes amigos, como así lo manifestó la actitud del Canciller alemán durante el sepelio de F. Mitterrand, lo que en muchos casos fue de vital importancia para que llegaran a una situación de entendimiento. Una prueba de este buen entendimiento entre ambos fue, sin duda, la declaración conjunta que ambos hicieron el 20 de abril de 1990, y que mediante carta hicieron llegar a la Presidencia del Consejo europeo. En ella, se afirmó que:

“(...) juzgamos necesario acelerar la construcción política de los DOCE. Pensamos que es el momento de transformar el conjunto de relaciones de los Estados miembros en una Unión Europea y dotarla de los medios de acción necesarios.”³¹⁶

En este punto creo que es necesario remarcar el hecho de la República Federal de Alemania, pese a la difícil coyuntura que vivía en ese momento, asumió su papel de locomotora del proceso de integración. Me refiero a que en ese momento también estaba en marcha el proceso de reunificación alemana. Un proceso que, sin duda, que tenía una gran importancia para la ciudadanía del país, pero que también tuvo profundas connotaciones en el ámbito de la política internacional. Ya que la reunificación alemana significaba muchas cosas en ese momento, y muy diferentes a lo que lo fue en el pasado para la historia del continente. Pese a todo, el proceso de unificación alemana llegó a su conclusión el 3 de octubre de ese mismo año de 1990. Este fue el día en que oficialmente la República Democrática de Alemania se adhirió a la República Federal de Alemania y bajo sus instituciones, se estableció un nuevo marco de soberanía común. Con esta unión, la CEE no incrementó su número de miembros, pero sí se aumentó su espacio comunitario y un espacio nuevo que no estaba en consonancia económica política y social con la del resto del país. Lo que fue un foco de inflación y, por

³¹⁶ Carta de H. Kohl y F. Mitterrand a la Presidencia de la CEE, en *La Unión Europea en la prensa digital*, 13 de febrero de 2005, en http://www.madrid.org/staticFiles/site_104307893/cit_13710/13-02-2005.pdf.

extensión, un problema de primera magnitud que podía incidir de forma negativa para el desarrollo de la Unión Monetaria.

Pese al obstáculo que fue el proceso de unificación alemana, tanto en lo político como en lo económico, pese a lo convulso que fue en general el desmoronamiento de la URSS para la política y la economía mundial, estos hechos alimentaron el proceso de integración europeo. Al igual que ocurrió antes cuando se convocó la CIG para el AUE, fue éste la manera institucionalizada en que los gobiernos de los países miembros llevaban a cabo las negociaciones para una nueva modificación del marco jurídico de la CEE. Con lo que se puede decir que estas CIG desempeñaron un papel decisivo en el desarrollo económico y político del proceso de integración, pues las modificaciones de los Tratado que posteriormente se llevarían a cabo, eran fruto de las negociaciones entre los representantes de los gobiernos y de la unanimidad alcanzada por éstos en los asuntos que trataron.

Se estableció, como así fue, que estas conferencias fueran convocadas por el Consejo de Ministros, en este caso a petición de la Comisión, pero también los países miembros podían solicitar su convocatoria, que para que se pudiera llevar a cabo debería ser aprobada por el PE y la Comisión. De este modo se estableció la forma en la que poder desarrollar estas Conferencias de una forma consensuada entre los socios. En un momento de intranquilidad ya que los acontecimientos que se sucedieron en Europa central y oriental, en el antiguo bloque comunista, tuvieron su importancia y su resonancia en este proceso en la Europa comunitaria. Los países de esta parte del continente comenzaron a buscar una salida política que rompiera definitivamente con su pasado más inmediato. Algunos de ellos lo tuvieron claro desde un primer momento, querían regresar a Europa. Una Europa que ya en ese momento era más que una realidad geográfica, pues era más un referente político, social y económico que implicaba asumir

una serie de valores cívicos y un modelo de desarrollo económico propio de los países miembros e incluso de la CEE.

En pos de poder formar parte en el futuro de este club, por ejemplo, Checoslovaquia inició un intenso proceso de cambios políticos. A este proceso de cambios fue lo que se conoció como la “Revolución de Terciopelo”, que llevó incluso implícito la división territorial de su territorio y el surgimiento de la República Checa y Eslovaquia como Estados independientes. Pero estos dos nuevos Estados estaban dirigidos por dos gobiernos que, desde el primer momento, anunciaron su intención de entrar a formar parte de las instituciones comunes de las que formaban parte el resto de los países de Europa occidental, como el Consejo de Europa, la OTAN o la CEE, como forma de consolidar su proceso de transición hacia esquemas occidentales³¹⁷. Con lo que desde un primer momento solicitaron su adhesión a los organismos internacionales. Así, como sucedió en los años anteriores con España, primero solicitaron su adhesión a la OTAN y al Consejo de Europa y poco después a la UE.

Otro ejemplo de occidentalización fue el caso República Democrática de Alemania (RDA). Ya lo he mencionado antes, pero la RDA también rompió con su pasado comunista a finales de la década de los ochenta. Bien es cierto que lo hizo a su modo, puesto que al romper con el sistema ideado en la Conferencia de Yalta supuso el inicio de los trámites necesarios para comenzar el proceso de unificación con la República Federal de Alemania. En el mismo momento en el que se produjo la caída del muro de Berlín, cuando ya se estaba hablando de la futura reunificación de Alemania. La unión a la Alemania Federal de los 5 *Länders* que formaban la República Democrática Alemana. Un hecho que creaba cierta tensión en los foros internacionales. En los países de Europa central y oriental, el recuerdo de una Alemania unida y nacionalista, como así

³¹⁷ Richard Kearney, *op cit.*

sucedió en la primera mitad del siglo XX, y en ese momento ya sin la protección de la URSS y sin la protección del otro organismo internacional como podía ser la OTAN, era una imagen que causaba terror, o al menos cierto recelo en algunos grupos determinados en toda Europa, tanto en la oriental como en la occidental. Además, los *Länders* de la Alemania Federal no tenían ninguna connotación histórica con su pasado nacionalista, pero éste no era el caso de los *Länders* de la República Federal, que sí tenían territorialmente una herencia histórica con el pasado más oscuro del país durante el tiempo que fue desde la unificación alemana hasta la finalización de la II Guerra Mundial³¹⁸. Todo por los mismos recuerdos del pasado y por el temor a que la empresa de conciliación, desarrollo y prosperidad que fue la CEE se pudiera disolver con una Alemania unificada, nacionalista y desempeñando un papel autónomo y protagonista en las relaciones internacionales. Un papel del que había sido apartado, por ejemplo, en la organización de la ONU, ya que no formaba ni forma hoy parte como miembro permanente del Consejo de Seguridad.

Así, para hacer ver que la situación cambió, para despejar las dudas que pudieran surgir con respecto a la intención de la futura Alemania unida o acerca de la voluntad de la CEE de no permanecer al margen de los problemas que se estaban desarrollando en su frontera oriental, desde 1989, desde el mismo momento en que se produjo la caída del muro de Berlín, se puso en marcha el programa comunitario PHARE. Un programa destinado a ayudar económicamente a los países de Europa central y oriental en su camino hacia el desarrollo de un sistema económico al modelo occidental. Un hecho que ayudaría a dar estabilidad política a estos países en su proceso de transición hacia la democracia, pero que también, para la CEE, era una forma de cubrirse las espaldas

³¹⁸ Para ver la evolución de Alemania en este periodo véase A. J. P. Taylor, *The course of German history: a survey of the development of German history since 1815*, London, Routledge, 1985.

frente a una frontera territorial de la CEE que podía ser un foco de inestabilidad política, económica y social que salpicara a los países miembros.

En este contexto de incertidumbre y temor ante el futuro, surgió el recelo entre algunos de los países miembros en las propias instituciones comunitarias y/o con sus países vecinos. A la difícil coyuntura internacional, en el seno de la CEE/UE surgió el problema añadido del efecto político, económico y psicológico de la reaparición de una Alemania unida, en el momento en el que se estaba produciendo una revitalización del fenómeno del nacionalismo étnico en Europa, como consecuencia del hundimiento del bloque soviético y la reorganización del mapa de Europa. En este sentido, en la revitalización del proceso de integración el papel desempeñado por el gobierno del Canciller H. Kohl (1930-) fue decisivo a la hora de apaciguar algunos ánimos y paliar alguno de los miedos. La declaración que realizó conjuntamente con el Presidente francés F. Mitterrand (1916-1996), a la que anteriormente hacía mención, era la muestra de que el gobierno alemán asumió un papel protagonista en el proceso de construcción europea. Pese a que acontecimientos políticos que se habían producido en la RDA la influían de forma directa. Pese a que los ciudadanos alemanes de uno y otro lado apoyaron de forma mayoritaria el proceso de unificación, y aun estando inmerso en este proceso, política y sentimentalmente hablando, de gran importancia para ellos, el hecho de que Alemania no se olvidó de seguir asumiendo el papel protagonista que había desempeñado en los años anteriores como uno de los principales motores del proceso de integración. Era la mejor manera de alejar los fantasmas del pasado a sus socios y vecinos. Porque el seguir avanzando en el proceso de construcción europea era la mejor forma de alejar el fantasma del nacionalismo de la sociedad alemana y europea y mantener el compromiso de solidaridad y cooperación bajo el que se creó la CEE. Fue en este complicado contexto en el que una Alemania, con un destacado papel

protagonista, junto a Francia, que fue determinante para, primero, que el proceso de construcción de Europa llegara al momento en el que se firmó en Maastricht (Holanda), el 7 de febrero de 1992³¹⁹, el Tratado de la Unión Europea (TUE), y una vez firmado este Tratado, un papel protagonista en el proceso de integración de los socios de la UE para que se pudieran cumplir los objetivos marcados para los años siguientes.

Entre éstos, el que destacó por encima de todos fue, sin duda, el referido a la creación de la moneda única, que era la culminación a la creación del verdadero Mercado Común interior, a la convergencia económica, política y social de los Estados miembros y al desarrollo institucional de la UE para garantizar desde el marco del derecho la primacía del derecho. Así, por lo importante del objetivo como por el camino a recorrer hasta él por parte de los socios y de las instituciones de la UE se puede decir que hubo un antes y un después tras el TUE en el proceso de integración de Europa, más allá de que nominalmente la CEE se transformara en la Unión Europea. Un cambio político en el que jugó un papel decisivo el tradicional motor de la integración europea, el eje RFA-Francia.

El otro país de la CEE con la capacidad suficiente como para poder cumplir este papel de motor del proceso de integración era el Reino Unido. Pero su gobierno, tanto estando al frente la Primer Ministro M. Thatcher (1925-) como su sucesor en el cargo, como también al frente del Partido Conservador, J. Major (1943-), se instaló en una posición de un marcado euroescepticismo. Era muy difícil para el gobierno del Reino Unido aceptar una autoridad superior a su Parlamento, como también es necesario resaltar el hecho de fuerte influencia que sobre la política del Reino Unido seguía teniendo la tradición, la idea de su Imperio y su negativa a que sus asuntos se decidieran en instituciones con menor grado de representatividad y legitimidad democrática que las

³¹⁹ Tratado de la Unión Europea, en *DOCE n° C 191* de 29 de julio de 1992.

suyas³²⁰. Una posición que la hacía entrar en conflicto sobre todo en el Consejo con el resto de sus socios y que el gobierno del Reino Unido mantuvo, aunque en ocasiones atemperado, cuando A. Blair (1953-), el nuevo líder del laborismo británico, ganó en las elecciones generales en 1996 y se convirtió en el nuevo Primer Ministro.

Con A. Blair (1953-) se introdujeron cambios sustanciales en la política británica, pero no lo suficientemente importantes como para que cambiase su posición distante y remisa con respecto a cómo se estaba desarrollando el proceso de integración europea y el grado de supranacionalidad que estaban adquiriendo las instituciones comunitarias. Así, los gobiernos conservadores del Reino Unido, primero, y después, que ya trataré después, recelaron de todo paso hacia delante que se produjera en el proceso de integración europea que supusiera una pérdida de la soberanía de los Estados miembros a favor de las instituciones comunitarias, y, ciertamente, el hecho de que se avanzara hacía la moneda única y a favor de la Unión Europea era un paso lo suficientemente importante como para que ese posicionamiento euroescéptico se defendiera con una mayor fuerza. Como se puede ver el Reino Unido sí estuvo interesado en participar de la experiencia que fue la creación de la CEE, pero nunca estuvo interesado en servir de modelo y ponerse al frente del proceso de integración.

Por estas y otras razones, pero sobre todo por los objetivos económicos que se había marcado la propia UE antes y después de que se firmara el Tratado de la Unión en Maastricht, se hizo cada vez más importante el papel del *Bundertsbank* alemán. En ese momento era el único banco central de los países miembros que era indispensable para que se pudiera afrontar con ciertas garantías el camino para que se pudieran cumplir los objetivos económicos marcados en el Tratado, que se referían principalmente al fortalecimiento del SME y las saneadas bases económicas sobre las que afrontar los

³²⁰ Véase L. Siedentop, *La democracia en Europa*, Madrid, Siglo XXI, 2001.

problemas hacia la moneda única. A partir de ese momento, el marco alemán y las disposiciones del *Bundersbank* en materia de política económica, más que ninguna otra moneda y ningunas otras disposiciones de ningún otro banco central de otro país miembro, se hicieron dos elementos vitales para que se pudiera seguir avanzando en el proceso de integración europea en el ámbito económico.

Las negociaciones entre los representantes de los países miembros en la CIG para la firma de este Tratado de la UE finalizaron el mes de diciembre de 1991. El 7 de febrero de 1992, los Ministros de AAEE y los Ministros de Economía de los países miembros firmaron el Tratado de la Unión europea en Maastricht. Un Tratado que, una vez ratificado por cada uno de los Estados miembros, entró en vigor a partir el 1 de noviembre de 1993. Con los mismos objetivos con los que nació la CEE, es decir, como instrumento a favor de la paz, contra la división histórica continente y la construcción de la futura Europa y recordando su adhesión a los principios de libertad, democracia, los derechos humanos y el Estado de derecho³²¹, nació así la Unión Europea (UE). En ese mismo momento se inició una nueva etapa en el desarrollo político y económico de la Europa unida.

6.4. El TUE. Un hito en el proceso de integración.

El nuevo Tratado de la Unión Europea (TUE) fue firmado por los Ministros de AAEE y los Ministros de Economía de los países miembros en la localidad holandesa de Maastricht el 7 de febrero de 1992. Éste fue el resultado final del trabajo durante los meses anteriores de las CIG que fueron convocadas en diciembre de 1990 y a las que antes hice mención. La firma se llevó a cabo en un acto de la máxima solemnidad, que sirvió para autentificar el Tratado por parte de la CEE y sus países miembros, pero que

³²¹ Preámbulo del Tratado de la Unión Europea, *Ibidem*.

significó el cambio más importante en los Tratados constitutivos hasta ese momento. Tanto que la CEE cambió la propia esencia de la CEE como organismo supranacional, ya que su consecuencia más importante fue que con la institucionalización del Mercado Único, la libre circulación de capitales y mercancías se produjo el cambio nominal de la institución, que de la CEE pasó a ser la Unión Europea (UE).

Este cambio no fue sólo nominal. El proceso de integración recibió una nueva inyección de vitalidad, como consecuencia de que los países miembros y las instituciones comunitarias se plantearan nuevos objetivos, siendo la moneda única el más importante, a la vez que se institucionalizaban algunos de los ya logrados y que se marcaron en el AUE, como era el caso del Mercado Único en la Europa de los 12 y ya planteada la Europa de los 15.

El cambio fue tan importante que, a partir de ese momento, se inició el proceso por el cual cada uno de los Estados miembros procedió a su aprobación, por los medios previstos en cada una de sus constituciones nacionales y los gobiernos nacionales de los países miembros consideraban más oportuno para este tipo de tratados y la adecuación de cada una de las legislaciones nacionales a su contenido. Lo cual era una consecuencia lógica de las variaciones nacionales que en materia de derecho se desarrollaban en cada uno de los Estados miembros. Como los anteriores, todos los Tratados comunitarios necesitaban la unanimidad de los Estados miembros para entrar en vigor y para ello debían superar los mecanismos de control democrático de todos y cada uno de ellos. Y lo cierto es que recorrer este camino no fue nada fácil. Una vez firmado el Tratado su contenido ya despertó ciertas reticencias puesto que los cambios que se prepararon implicaban la cesión de soberanía en materia económica por parte de los países miembros a las instituciones de la UE. Una medidas que complementaban la creación de un Mercado Interior Común, cuya culminación fue la puesta en

funcionamiento de la moneda única y la prueba palpable de que se avanzó en el proceso de integración supranacional que se ponía en marcha. Pero, como ocurre normalmente en todos los procesos políticos, en el momento en que se institucionalizan los cambios y éstos son verdaderamente importantes, surgieron algunas reticencias en los países miembros con respecto a estas cesiones de soberanía. Los intereses nacionales volvieron a ser un obstáculo a la hora de avanzar en el proceso de integración y como se preveía, las reticencias marcadas por el Reino Unido fueron el principal obstáculo a salvar, aunque no el único³²².

Así, una vez manifestado el hecho de que el Reino Unido no iba a ser uno de los países de la UE que aceptara la moneda común, también se tuvo que salvar el obstáculo planteado el 2 de junio de 1992, cuando se llevó a cabo un referéndum en Dinamarca para ratificar el contenido del Tratado de la Unión. Los ciudadanos daneses decidieron, y su decisión fue no aprobar el contenido del Tratado de la Unión. Un resultado que era muy importante para todos los países miembros, ya que la negativa no sólo significó que el pueblo danés no aceptó el contenido del Tratado, o que no podía ponerse en funcionamiento en Dinamarca, sino que como su contenido debía aprobarse por unanimidad de todos los países miembros, no podía ponerse en funcionamiento ni en el seno de las instituciones comunitarias, ni en ninguno de los países miembros. Esto sembró de dudas a los dirigentes y a los ciudadanos europeos con respecto a este nuevo texto constitutivo y su posible vigencia en el futuro más próximo. Además, el 20 de septiembre de ese mismo año de 1992, el electorado francés sí ratificó el Tratado de la Unión en otro referéndum³²³, pero lo hizo por un margen de votos a favor tan estrecho que este resultado no sólo no sirvió para despejar las dudas, sino que en muchos casos las acrecentó. Por esta razón, en el Consejo europeo de Edimburgo, que se celebró en

³²² F. Morata, *La Unión Europea: procesos, actores y políticas*, Barcelona, Ariel, 1999.

³²³ H. N. Carlsenn, *Cuando un no es un sí: Dinamarca y el Tratado de Maastricht*, Madrid, Cyan, 1993.

diciembre de 1992, aparte de otros temas importantes, el Consejo decidió dar otra oportunidad a Dinamarca para que ratificara el Tratado. Una nueva oportunidad que se llevó a cabo el día 20 de mayo de 1993, en el que mediante referéndum, el electorado danés, por un estrecho margen, como en el caso francés, esta vez sí ratificó el Tratado de la Unión.

Pese a todo, las dudas seguían siendo muchas, pero en el seno de las instituciones comunitarias esto se vio como un éxito. Se salvó uno de los principales escollos para que se aprobara el Tratado. En septiembre de ese año, pese a que decidió no participar en algunas de sus disposiciones más importantes, el Reino Unido también decidió ratificar el contenido del Tratado de la Unión. El euroescepticismo con respecto al proceso de integración era una de las señas de identidad del gobierno de J. Major (1943-). Una posición que no creó pocos recelos en el seno de sus socios, como también lo hizo el gobierno de su antecesora en el cargo, M. Thatcher, pero que con la ratificación del Tratado supuso que se superara el último de los obstáculos serios para que este Tratado pudiera entrar en vigor. Así, el 1 de noviembre de 1993, el primer día del mes siguiente al depósito del instrumento de ratificación por parte del último Estado, tal y como así se especificó por parte del Consejo, entró en vigor el nuevo Tratado de la Unión.

El Tratado de la UE fue, como algunos especialistas señalaron³²⁴, una consecuencia del trabajo que se inició en los años anteriores con la aprobación del AUE, tanto en lo que se refería a cuestiones de ámbito político como económico. Además, era un texto que se mantuvo fiel a la idea de J. Monnet y R. Schuman de crear Europa de forma progresiva y a partir de sus necesidades, de creaciones concretas, con lo que se inició una nueva etapa en la idea de que “Europa no se puede crear en una tarde” que ya

³²⁴ Véase F. Aldecoa Luzárraga, “*Una Europa*”, *op cit*, p 48.

resaltaron estos dos ilustres europeístas en la década de los años cincuenta. Y es que en el inicio de la década de los años noventa, esa idea seguía estando vigente y Europa aun debía hacerse mediante la creación de lazos comunes que establecieran un marco de negocios y de intereses comunes. El Tratado de Maastricht era la culminación del trabajo que se inició con el AUE, por el que se pretendía revitalizar el proceso de integración del parón sufrido en los años anteriores y se marcaron nuevos objetivos de carácter político, a la vez que se retomaron algunos antiguos que, como la moneda única, no se lograron. El Tratado de la Unión significó el inicio de una nueva etapa en el proceso de integración. Una nueva etapa en la que, por parte de las instituciones comunitarias y de los países miembros, se intentó llevar a cabo una política de integración en lo económico, político y en lo social.

La moneda común sería el punto culminante de la consecución de un proceso por el que se logró una mayor integración económica de los países miembros, que se refirió principalmente a tomar medidas contra la deuda pública y la estabilidad monetaria, como un paso hacia una política económica común, que sirvió de base a todos los países miembros de la moneda común y el resto. Como se puede ver unos objetivos que ya estaban en el punto de mira de las instituciones de la CEE desde el inicio de la década de los años setenta. En pos de estos objetivos resultó ser un fracaso la puesta en funcionamiento del Plan Werner, como también luego fue el Plan Jenkins. Es cierto que sí se avanzó mucho en este sentido, pero no lo suficiente como para que no se pudiera hablar de fracaso, y fue esto lo que se pretendió solucionar con la aprobación de este nuevo documento.

Pero el Tratado supuso más, mucho más, ya que fue también un cambio importante con lo que respecta a la intención de la CEE de llevar a cabo una transformación propia como institución y de la política a desarrollar. El final de la Guerra Fría, la unificación

alemana y el colapso del comunismo en los países que permanecieron bajo la órbita de Moscú desde el final de la II Guerra Mundial hicieron que la CEE tuviera que tomar una mayor responsabilidad en las relaciones internacionales, para contribuir a la seguridad común de sus países miembros y hacer del espacio comunitario un espacio en el que la libertad, la democracia y el Estado de derecho destacaran como sus señas de identidad.

Otro resultado del TUE, de este nuevo texto constitutivo, fue el cambio en la forma en la que hasta ese momento se llevó a cabo el proceso de integración. Me refiero a que pasó al olvido la forma de desarrollo político de federalismo inverso bajo el que se desarrolló hasta ese momento la CEE, pero que consagró como su forma de desarrollo político un federalismo intergubernamental en el que la CEE, los Estados miembros y las regiones de Europa comenzaron a jugar un papel con mayor protagonismo en el proceso de integración. Un principio inspirador en el que se mezclaba la cooperación intergubernamental y supranacionalidad³²⁵. Este modelo de integración ya se encontraba descrito de manera explícita en el proyecto de Unión Europea elaborado por A. Spinelli (1907-1986) y que fue aprobado por el PE en 1984. En los trabajos de las CIG de los que surgió el Tratado de la Unión, éste fue un modelo a seguir, y fue la base sobre la que se desarrolló la estructura en 3 pilares sobre los que a partir de ese momento se conformó el desarrollo de la futura Unión Europea, que por otro lado, también era necesaria la aprobación por el Consejo por unanimidad del resultado de las dos CIG convocadas. Y lo cierto es que sus resultados no fueron nada fáciles de conjugar en un mismo documento. En un documento, el nuevo Tratado Constitutivo, en el que se hizo constar que el futuro de la UE estaría relacionado en lo político y en lo económico en el desarrollo que pudiera llevar a cabo sobre la nueva estructura que se desarrollaría en base a “tres pilares”, que serían:

³²⁵ Véase Maurice Croizat y Jean-Louis Quermonne, *L'Europe et le fédéralisme*, París, Montchrestien, 1999.

- La Comunidad Europea. Es decir, la base que proporcionan los Tratados constitutivos ya existentes y el resto del acervo comunitario.
- Una política Exterior y de Seguridad Común.
- Un sistema de justicia común y de cooperación interior en el espacio de la Unión³²⁶.

Ésta estructura en pilares tenía una cierta reminiscencia al mundo clásico, ya que fue una imagen tomada de los tres tipos de pilares que hubo en el arte griego, y el hecho de que fueran éstos los que sustentaran el derecho comunitario y la imagen de esta herencia, eran dos referentes que la Unión quiso poner de manifiesto. Pero lo importante de esta nueva estructura de la Unión fue que, a partir del desarrollo del primer pilar se irían cubriendo las etapas necesarias para conseguir la unión económica y la moneda única, mientras que a partir de la cooperación intergubernamental se desarrollarían los otros dos pilares, que serán los que pondrían de manifiesto el grado de desarrollo de la unión política de los países miembros, a la vez que se solucionaban los problemas que la situación internacional, principalmente con la extensión del crimen organizado y la guerra de Yugoslavia plantearon en los ámbitos jurídico y de las relaciones internacionales. En ambos casos, las nuevas perspectivas que introdujo para cada uno de los países miembros el Tratado de la Unión Europea supusieron retos muy importantes. Los objetivos que se marcaron fueron muy ambiciosos, que, no diferían mucho de los que se venían demandando desde los años anteriores para el buen funcionamiento de la CEE, como se puede ver:

- “Promover el progreso económico y social y un alto nivel de empleo y conseguir un desarrollo equilibrado y sostenible, principalmente mediante la creación de un espacio sin fronteras

³²⁶ En http://europa.eu/scadplus/treaties/maastricht_es.htm. Consultado el 7 de febrero de 2007.

interiores, el fortalecimiento de la cohesión económica y social y el establecimiento de una unión económica y monetaria que implicará, en su momento, una moneda única, conforme a las disposiciones del presente Tratado.

- Afirmar su identidad en el ámbito internacional, en particular mediante la realización de una política exterior y de seguridad común que incluya la definición progresiva de una política de defensa común que podría conducir a una defensa común, de conformidad con las disposiciones del artículo 17.
- Reforzar la protección de los derechos e intereses de los nacionales de sus Estados miembros, mediante la creación de una ciudadanía de la Unión.
- Mantener y desarrollar la Unión como un espacio de libertad, seguridad y justicia, en el que esté garantizada la libre circulación de personas conjuntamente con medidas adecuadas respecto al control de las fronteras exteriores, el asilo, la inmigración y la prevención y la lucha contra la delincuencia.
- Mantener íntegramente el acervo comunitario y desarrollarlo con el fin de examinar la medida en que las políticas y formas de cooperación establecidas en el presente Tratado deben ser revisadas, para asegurar la eficacia de los mecanismos e instituciones comunitarios³²⁷.

Como se puede ver en el primer punto, el principal objetivo que quiso alcanzar la CEE/UE estaba relación con la puesta en funcionamiento de una política económica y cohesión social. Una política económica y de cohesión social que puso en marcha durante las dos últimas décadas, con los mismos objetivos también, pero que ya en ese momento adquirió un mayor peso específico, lo suficientemente importante como para plantearse un desarrollo más eficaz. Lo suficiente como para poder intentar cumplir con estos objetivos, que aun seguían estando vigentes, ya que en los años anteriores no se lograron los resultados apetecidos y no se desarrolló la política necesaria para alcanzarlos.

³²⁷ Art. B del título I del *Tratado de la Unión Europea*, en Araceli Mangas Martín (Comp) *Tratado de la Unión Europea y Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas*, Madrid, Ed. Tecnos, 1996 (5ª ed.) p 40.

Parece evidente, por tanto, que si se mantenían los mismos objetivos que se pretendieron alcanzar con la puesta en marcha de una política regional comunitaria, el desarrollo de una política de empleo y de bienestar social y la aprobación del AUE, era que estos objetivos no se logró antes. En el marco de un espacio sin ningún tipo de fronteras, ni aduanas interiores, como sería el caso del espacio de la Unión Europea, con el libre tránsito de ciudadanos y de los factores de producción, el progreso económico y social, el desarrollo de los procesos de modernización y su respeto por el medio ambiente, tal y como se estipuló en la década de los ochenta, junto a las nuevas atribuciones en materia social que adquirió la CEE, serían elementos que influirían decisivamente a la hora de que las instituciones de la UE se plantearan sus objetivos y el modo en cómo lograrlos. Fue esto la culminación de todo este proceso y se marcó el calendario, que quedó recogido en el TUE, para alcanzar esta mayor integración de los países miembros.

Así, a partir de ese momento se trabajó para intentar cumplir los plazos, con fines a que la moneda única europea se convirtiera en una realidad en ya en 1999. Una fecha lo suficientemente lejana en el tiempo como para que cada uno de los países miembros pudiera tomar las medidas necesarias para alcanzar el objetivo, y lo suficientemente cercana como para que se tuviera que trabajar sobre él de forma continuada y sin parones. De este modo, se sucedieron los acontecimientos. En el Consejo Europeo de Madrid de 1995³²⁸, la moneda única europea recibió oficialmente el nombre de euro. Más tarde, se produjo la creación del Banco Central Europeo (BCE), que fue una realidad a partir del uno de junio de 1998, y también el hecho de que se tomaran una serie de medidas económicas que condujeran a una mayor integración de las economías de los países miembros, fueron algunas de las novedades que se introdujeron a partir del

³²⁸ Consejo Europeo de Madrid, celebrado los días 15 y 16 de diciembre de 1995. Declaración final en http://www.europarl.europa.eu/summits/mad2_es.htm. Consultado el día 22 de agosto de 2011.

desarrollo político de los postulados que se establecieron con el nuevo Tratado de la Unión. También quedaron marcados en este texto los ajustes que se venían demandando con respecto al Mercado Común interior, la libre circulación de personas y de todos los factores de producción, los países miembros se vieron inmersos en una carrera para cumplir estos criterios de convergencia demandados por las instituciones de la Unión para poder formar parte de los países que adoptaran en el futuro el euro, como moneda única europea a partir de 1999. Estos criterios de convergencia eran:

- “La proporción entre el déficit público y el producto interior bruto no debe sobrepasar el 3 %, y la proporción entre la deuda pública y el producto interior bruto no debe rebasar el 60 %;
- Una estabilidad de precios sostenible y una tasa promedio de inflación (observada durante un período de un año antes del examen) que no exceda en más del 1,5 % la de los tres Estados miembros con mejor comportamiento en materia de estabilidad de precios;
- Un tipo promedio de interés nominal a largo plazo que no exceda en más de un 2 % el de los tres Estados miembros con mejor comportamiento en materia de estabilidad de precios;
- Los márgenes normales de fluctuación dispuestos por el mecanismo del tipo de cambio deben observarse, sin tensiones graves, durante por lo menos los dos años anteriores al examen”³²⁹.

El cumplimiento de estos criterios por parte de los países miembros fue examinado por las instituciones comunitarias, y así se hizo constar en los informes que elaboraron la Comisión europea y el Banco Central Europeo (BCE), que fue la institución creada

³²⁹ En http://europa.eu/scadplus/glossary/convergence_criteria_es.htm. Consultado el 6 de febrero de 2007.

posteriormente para consolidar la unión monetaria de los países miembros y la que marcaría la política monetaria de la “zona euro”.

En estos informes oficiales las instituciones comunitarias no sólo especificarían qué países estarían cumpliendo estos criterios para poder llegar a la moneda única sino también las recomendaciones de la Comisión a seguir por parte de los Estados miembros para mejorar su situación. Conviene tener en cuenta que estos criterios eran de obligado cumplimiento, pues eran el punto de referencia para garantizar que el proceso hacía la UME se llevaba a cabo de forma equilibrada y sin tensiones entre los países miembros. El euro era un club al que podrían acceder los países interesados, pero sólo los que cumplieran estos criterios, pues sobre la estabilidad y fortaleza de la moneda única descansaría la base del sistema³³⁰.

El proceso por el que se llegó a la moneda única no fue nada fácil. Hubo tensiones entre los países miembros, pues hubo sospechas de que algunos países miembros falseaban de forma premeditada los datos que aportaban. Sobre la Europa del euro, volvió a aparecer el fantasma de la Europa de las dos velocidades. Parece claro que la moneda única podía crearse, porque había voluntad y decisión para hacerlo, pero lo que no parecía claro era saber con certeza qué países iban a formar parte de este nuevo club. Pero para crear el marco institucional favorable para la creación de la moneda única, que era el principal objetivo de la UE, una vez firmado el Tratado de la Unión, se crearon dos nuevos organismos de la Unión. Con la intención de que se pudiera acometer este objetivo con una mayor fiabilidad. Así se creó el ECOFIN, que era la reunión de los Ministros de Economía de los países miembros para marcar las pautas de una política económica común, y también el Instituto Monetario Europeo, que sería la institución encargada, de marcar las directrices de la política monetaria de los países

³³⁰ A. Olesti Rayo, *Los principios del Tratado de la Unión Europea. Del Tratado de Maastricht al Tratado de Ámsterdam*, Barcelona, Ariel, 1998, p 14 y ss.

miembros, con el fin de que no se produjeran focos de inflación que produjera un grado inaceptable de inestabilidad a las monedas de los países miembros, y, por extensión, al Sistema Monetario Europeo (SME).

El Tratado de la Unión también supuso un salto cualitativo muy importante en el proceso de integración en el terreno político, pues en este ámbito también introdujo novedades muy importantes con respecto al resto de los Tratados constitutivos. En este sentido es cierto que el texto del Tratado de la Unión Europea (TUE) de ninguna manera supuso una ruptura con los principios políticos que inspiró el desarrollo de los Tratados de Roma. Más bien era todo lo contrario, pues supuso la plasmación, en un texto constitutivo, del carácter político que siempre tuvo la CEE, y que, como he resaltado en anteriores capítulos, marcó su política de nuevas adhesiones y tratados comerciales con los países de su entorno en las décadas de los años sesenta, setenta y ochenta. Pero es que también en el inicio de la década de los años noventa, la nueva situación internacional condicionó la política de la CEE/UE y el proceso de integración. Tanto que para la Unión hubo una antes y un después en lo económico, pero también en política exterior y de seguridad. En el Tratado de la Unión también se expuso la forma en la que se pusieron en marcha los mecanismos de la Unión para que se produjera el desarrollo de este segundo pilar.

Los acontecimientos internacionales crearon mucha inquietud a los países miembros y a las instituciones comunitarias. La crisis monetaria que se desató en 1992, la reconfiguración del mapa de Europa tras el desmoronamiento de la URSS y demás, tuvieron éstos mucho que ver en la toma de conciencia por parte de las instituciones comunitarias de la necesidad de que la UE tenía que llevar a cabo una política más activa en las relaciones internacionales, así como también lo hicieron algunos de los países miembros. Aunque siempre se tuvo la intención de que también la UE fuera un

cauce a través del cual los países miembros pudieran expresar su consenso en este ámbito. Como ya he dicho, se produjo la caída del Muro de Berlín, desapareció la URSS y sus países satélites se encontraban inmersos en un proceso de cambios hacia los modelos de democracia con los países de Europa occidental como modelo. Por eso estos países en transición hacia la democracia, podían ser un foco de inestabilidad para el continente y que podía incidir de forma negativa en el conjunto de la CEE/UE y de sus países miembros, ya que algunos de éstos, como era el caso de Alemania Federal, tenían una implicación directa en estos sucesos³³¹ y ningún país que estuvo anteriormente bajo la órbita de la URSS tuvo las garantías suficientes como para que este proceso se cumpliera con éxito³³². Porque en Europa, ya en ese momento, se estuvo manifestando el fracaso más absoluto de un país en este proceso de transición pacífica desde un sistema comunista a un sistema democrático. Me refiero, por supuesto, a la desintegración de Yugoslavia, que fue la causa de una guerra cruenta que en el que se avivaron los antiguos fantasmas de Europa, que fueron la causa directa de que se pusiera en marcha el proceso de integración.

Este hecho que fue el detonante, en gran medida, del cambio que se produjo en las instituciones comunitarias en cuanto a su percepción respecto a los acontecimientos internacionales y la plasmación en el Tratado de la Unión del desarrollo del segundo pilar.

En septiembre de 1991, los gobiernos federales de Croacia, Eslovenia y Macedonia rompieron con el poder federal yugoslavo, que estaba gobernado por una mayoría serbia, y declaró su independencia como Estados. Entonces, el ejército yugoslavo, también fiel al gobierno federal, y también dominado por los serbios, intentó

³³¹ Véase M. Fulbrook, *Historia de Alemania*, Madrid, Akal, 2009 y M. Fulbrook, *Europa desde 1945*, Barcelona, Crítica, 2002.

³³² T. Judt, *Postguerra, Una historia de Europa desde 1945*, Madrid, Taurus, 2006, p 953 y ss.

reestablecer el poder de la federación, desatándose un conflicto bélico de primera magnitud en Eslovenia, Croacia, y en el que se resucitaron los viejos fantasmas del pasado europeo, como el nacionalismo exacerbado, bajo los que se desarrolló una política del miedo y del terror que legitimó incluso todos los episodios de limpiezas étnicas contra la población civil que en este territorio se produjeron³³³. En la frontera de la UE se desarrollaba una guerra, y una guerra que tenía como causas todos los principios y valores contra los que se creó la CEE y se puso en marcha el proceso de integración. Tras estallar este conflicto, ante la falta de recursos que certificó la propia CEE para solucionar el problema que desencadenó esta tragedia, ante las diferencias mostradas entre los países miembros y las instituciones de la CEE/UE, que llevaron a que Alemania Federal reconociera de forma unilateral a Eslovenia y Croacia³³⁴, y la posibilidad de que los efectos y consecuencias de la guerra pudieran incidir en el espacio comunitario, se decidió tomar algunas medidas en materia de política exterior y de seguridad.

La principal de todas ellas fue la “revitalización” de una organización de defensa como fue la Unión Europea Occidental (UEO). Esta organización fue creada mucho antes. Concretamente, su acta de creación se produjo el 20 de octubre de 1954, y en realidad, su nacimiento fue una consecuencia directa del fracaso del gobierno del Presidente francés, P. Mendes France (1907-1982), a la hora de que el Parlamento francés ratificara el carácter supranacional de la instituida Comunidad Europea de Defensa (CED), un hecho que se produjo el 23 de agosto de 1954³³⁵. Así, algunos países

³³³ Sobre la guerra en Yugoslavia véase Emilio de Diego García, *La desintegración de Yugoslavia*, Madrid, Actas, 1993, Bernard Féron, *Yugoslavia, orígenes de un conflicto*, Madrid, Salvat, 1995, Bernard Henri Levy, *la pureza peligrosa*, Madrid, Espasa Calpe, 1995 y Michael Ignatieff, *El honor del guerrero: Guerra étnica y conciencia moderna*, Madrid, Taurus, 2001.

³³⁴ Véase E. De Diego, *La desintegración de Yugoslavia*, Madrid, Actas, 1993 y J. Girón y S. Pajovic, *Los nuevos Estados de la antigua Yugoslavia*, Oviedo, Universidad de Oviedo, 1999.

³³⁵ Véase http://europa.eu/about-eu/eu-history/index_es.htm. Consultado el 22-08-2011.

Europeos prosiguieron en su empeño de crear una organización defensiva autónoma al margen de la OTAN, o al menos en colaboración con ella, ya que Europa se encontraba claramente dividida por el “telón de acero” y en plena eclosión de la Guerra Fría. Pero el resultado del desarrollo político de la UEO a la largo de su historia no pudo ser menos productivo. Europa Occidental buscó refugio durante los años posteriores en el desarrollo de la OTAN, que era, por otro lado, la organización que podía proporcionárselo. A la altura de 1992, en el momento en que se firmó el Tratado de la Unión, la OTAN seguía siendo una organización defensiva, pero su enemigo tradicional, el Pacto de Varsovia, ya no existía. En ese momento la OTAN se encontraba ante el hecho de que debía reformular las condiciones bajo las que debía actuar para justificar su existencia, mientras que la UEO no tenía ningún tipo de prestigio internacional, ningún tipo de operatividad y no llevaba a cabo ninguna actividad que hiciera pensar que seguía en funcionamiento. Fue en ese momento, una vez desaparecido el Pacto de Varsovia, la amenaza soviética y una vez demostrada la nula capacidad de la UE para poner remedio a un conflicto como el de Yugoslavia, cuando se pensó que era necesario poner en marcha este nuevo experimento defensivo de los países de la Unión.

La idea era que los países de la Unión pudieran llevar a cabo una mayor labor de cooperación en el ámbito de la defensa, y a partir de ahí, desde la seguridad de sus miembros, que su política exterior se convirtiera en un instrumento más para poder reafirmar el compromiso en el exterior de los países miembros con la libertad, la democracia y el Estado de Derecho, los valores que defendió desde su creación. Es decir, que las señas de identidad que la Unión deseaba promover en el exterior, mientras los intentaba desarrollar plenamente en su interior. Por eso la guerra de Yugoslavia fue un elemento que promovió profundamente las conciencias de los dirigentes de la UE.

Porque el nacionalismo etnocéntrico, racista y desintegrador promovido desde un gobierno de un Estado soberano se creía que era de otro tiempo. La guerra de Yugoslavia significó el reencuentro de Europa con sus miedos y con su pasado, con su pasado más oscuro. La prueba de que en 1992, en contra de lo que vaticinó F. Fukuyama unos años antes, de que el “fin de la historia” no se había producido³³⁶.

El tercer pilar, la cooperación en materia judicial y asuntos de interior, fue otro de los ámbitos sobre el que se sustentó el nuevo desarrollo de la nueva UE. Este hecho también fue una consecuencia de los nuevos tiempos que se estaban viviendo en el espacio comunitario. Si el desarrollo del pilar de la Comunidad trajo consigo la creación de un verdadero mercado interior, basado en el libre tránsito de mercancías, de personas y del resto de los factores de producción, ante la ausencia de aduanas y de cualquier tipo de control, este hecho también podía producir un mercado único para el delito y el crimen. Fue sobre este punto sobre el que la UE intentó tomar cartas, ya que en este ámbito cada país miembro tenía sus propios problemas y ningún otro país de la CEE podía servir de refugio de delincuentes comunes, miembros del crimen organizado o miembros de bandas terroristas. No en vano uno de los objetivos del propio Tratado era “desarrollar una cooperación estrecha en el ámbito de la justicia y de los asuntos de interior”,³³⁷.

Los problemas por entonces en este terreno eran muchos. Por ejemplo, Julio Crespo afirmó que las malas relaciones entre Francia y España en materia de interior se debían, entre otras cosas, a las discrepancias que entre los gobiernos español y francés, dirigidos por A. Suárez (1935-) y F. González (1942-), en el caso español, y F. Mitterrand, en el caso francés, surgieron en materia antiterrorista en el momento en que España se

³³⁶ F. Fukuyama, *El fin de la historia y el último hombre*, Madrid, Planeta, 1992.

³³⁷ Art. B del Tratado de la Unión Europea, *op cit*.

convirtió en nuevo país de la CEE³³⁸. La banda terrorista ETA utilizó el suelo francés como refugio de sus comandos, y desde allí se preparaban acciones terroristas, se dirigía la organización y demás. También, en ese momento, el Reino Unido se enfrentó a otra banda terrorista, el IRA, que le causaba problemas parecidos a los que ETA causó al gobierno de España. Además, las redes de terrorismo internacional, principalmente de terrorismo integrista islámico, también comenzaron a ser un problema para los gobiernos de los países de la Unión. A esto hay que unir las redes de crimen organizado de los países miembros, o las provenientes de los países del Este, que vieron en Europa occidental un verdadero edén donde extender sus actividades delictivas, relacionadas entre otras actividades con el tráfico de drogas, prostitución y otros delitos. Por esto, la UE consideraría como ámbitos de interés común:

- 1) “La política de asilo;
- 2) Las normas por las que se rigen el cruce de personas por las fronteras exteriores de los Estados miembros y la práctica de controles sobre esas personas.
- 3) La política de inmigración y la política relativa a los nacionales de terceros Estados acerca de:
 - a) las condiciones de acceso al territorio de los Estados miembros y de circulación por el mismo de los nacionales de terceros Estados;
 - b) las condiciones de estancia de los nacionales de los terceros Estados en el territorio de los Estados miembros, incluidos el acceso al empleo y la reagrupación familiar;
 - c) la lucha contra la inmigración, la estancia y el trabajo irregulares de nacionales de los terceros Estados en el territorio de los Estados miembros;
- 4) La lucha contra la toxicomanía en la medida en que dicha materia no esté cubierta por los apartados 7 a 9 siguientes;

³³⁸ Julio Crespo MacLennan, *España en Europa, 1945-2000. Del ostracismo a la modernidad*. Madrid, Marcial Pons, 2004, p 223 y ss.

5) La lucha contra la defraudación a escala internacional en la medida en que dicha materia no esté cubierta por los apartados 7 a 9 siguientes;

6) La cooperación judicial en materia civil;

7) La cooperación judicial en materia penal;

8) La cooperación aduanera;

9) La cooperación policial para la prevención y la lucha contra el terrorismo, el tráfico ilícito de drogas y otras formas graves de delincuencia internacional, incluidos, si es necesario, determinados aspectos de la cooperación aduanera en conexión con la organización, a escala de la Unión, de un sistema de intercambios de información dentro de una Oficina Europea de Policía (Europol).³³⁹

Si en el desarrollo del primer pilar de la Unión se creó el ECOFIN, el IME y luego el SEBC o el BCE, y en el desarrollo del segundo se produjo la recuperación de otra institución como la UEO, en lo que refería al tercero, la creación de la EUROPOL supuso un paso hacia delante, desde el plano institucional, para el desarrollo de la Unión a favor de los objetivos que se marcaron.

Por lo tanto, también el Tratado de Maastricht tuvo una influencia muy importante sobre el desarrollo económico y político sobre las regiones comunitarias, ya que al igual que con la política regional comunitaria, con el nuevo Tratado, la UE pretendió avanzar en el camino de modernización y progreso que se trazó en el momento de su creación.

6.5. El TUE y la creación del Comité de las Regiones (CdR).

Como se puede ver los cambios que introdujo el TUE eran muy importantes y se referían a muchos ámbitos. Con respecto a las regiones en la recién creada Unión, este Tratado introdujo una novedad importante dentro de su propio marco institucional, que también fue uno de sus aspectos más destacables. Me refiero no sólo al hecho de que el Tribunal de Cuentas, que llevaba desarrollando su labor desde 1977, pasó a ser

³³⁹ Art. K.1 del Tratado de la Unión Europea, *op cit*.

oficialmente otra de las instituciones de la nueva UE, sino, sobre todo, a la creación del Comité de las Regiones (CdR).

Esta nueva creación pasó a ser un nuevo órgano consultivo de la Comisión y del Consejo europeo. Era un organismo consultivo, ya que sus decisiones no tenían carácter vinculante, pero era un organismo sobre el que recayó la función de dar su opinión sobre los proyectos e iniciativas de la política comunitaria en todos los ámbitos que abarcaba la política regional, además de cuando su opinión fuera solicitada por la Comisión o el Consejo. Esto era una novedad importante, ya que, por primera vez, en lo que se refiere al ámbito institucional de la propia Unión Europea, y antes de la CEE, en los Tratados constitutivos se hace mención a las Regiones como entes políticos y administrativos con autonomía propia y no como un mero depositario de las políticas de los diferentes gobiernos nacionales y de la Europa de los 12. Porque desde que se puso en marcha la política regional comunitaria, las regiones, para las instituciones comunitarias sólo fueron eso, meros receptores de la política regional. Además, también es importante destacar el hecho de que se creara un organismo como el Comité de las Regiones no fue un hecho que surgiera en ese momento de la nada. En realidad, este nuevo Comité tenía unos antecedentes históricos muy claros en la historia reciente del propio desarrollo del proceso de integración. Más claramente, este sentido, se pueden citar dos hechos que se pueden tomar como tales.

El primero en el tiempo se produjo casi 10 años antes, el 13 de abril de 1984, el día en el que el propio PE hizo una resolución en la solicitó de forma oficial a la Comisión que elevara a la categoría de oficiales las relaciones que ya estableció de hecho con los representantes de los entes locales y regionales de los miembros de la Comunidad³⁴⁰. Es cierto que este hecho no se llevó a cabo, pero lo que sí se puede sacar de esta misma

³⁴⁰ Resolución del Parlamento Europeo de 13 de abril de 1984, en *DOCE n° C 127* de 14 de mayo de 1984, p 240.

resolución es que, al menos a un nivel no oficial, las relaciones entre la Comisión europea y los poderes regionales y locales de los países miembros existían. Además, el hecho de que se pidiera la institucionalización de estas relaciones también confirma el hecho de que, como ya mencioné en el capítulo anterior y que desarrollaré de forma más amplia más adelante, que las regiones y los poderes locales adquirieron en los años anteriores un mayor protagonismo en los foros de la CEE y en el proceso de integración³⁴¹. Por último, también se puede sacar la conclusión que, a partir del momento en el que se produjo la elección de los parlamentarios europeos por sufragio universal, unido al menor peso específico de sus decisiones y atribuciones que tradicionalmente tuvo el PE con respecto al resto de las instituciones comunitarias, tuviera esta institución una mayor libertad para proponer medidas de una mayor importancia, ya fuera con respecto a la política regional o las demás políticas propias de la UE.

El otro antecedente más cercano el tiempo y de mayor importancia en el seno de la CEE, fue la creación, mediante la decisión de la Comisión de 24 de junio de 1988, de un Consejo Consultivo de los entes regionales y locales³⁴². Esta decisión vino a corroborar las afirmaciones que hacía en el párrafo anterior, ya que en este documento se hizo constancia al hecho, ya asumido por la Comisión, de que las regiones y los poderes locales participaran “en mayor medida que hasta el presente en la elaboración y aplicación de la política regional de la comunidad”³⁴³. De este modo, la creación de este Consejo consultivo supuso, según su art. 2, que la Comisión le podía consultar:

³⁴¹ T. A. J. Toonen, “La Europa de las administraciones: los retos del 92 (y en adelante)” en M. Arenilla, J. Loughlin y T. A. J. Toonen (ed), *La Europa de las regiones. Una perspectiva intergubernamental*, Granada, Universidad de Granada, 1994, p 17-36.

³⁴² Decisión de la Comisión de 24 de junio de 1988, en DOCE nº L 247 de 6 de septiembre de 1988, p 23.

³⁴³ *Ibidem*.

“cualquier cuestión relacionada con el desarrollo regional, (...) con la elaboración y aplicación de la política regional de la Comunidad, incluidas las repercusiones regionales y locales de las otras políticas comunitarias”³⁴⁴.

El nuevo Consejo consultivo de los entes regionales y locales de la Europa de los 12 estaba formado por 42 miembros nombrados por un periodo de 3 años³⁴⁵, y que antes fueron propuestos por la Asociación de las Regiones de Europa (ARE), la Unión Internacional de Ciudades y autoridades Locales y el Consejo de Municipios y Regiones de Europa (CMRE). Todos ellos, para formar parte de este Consejo consultivo, deberían tener un mandato electivo tanto a nivel local o a nivel regional, y todos ellos serían nombrados por la Comisión a título personal. La mitad de ellos, 21 de los miembros del Consejo, serían elegidos por su contrastada labor en temas relacionados con los problemas de desarrollo regional, mientras que la otra mitad serían elegidos por sus conocimientos en la gestión relativa a los problemas relacionados con el desarrollo de los municipios y demás organismos intermedios entre los municipios y las regiones³⁴⁶. Como se puede ver, cada uno de sus miembros debía de ser un experto en la creación o la gestión de la política regional, pese a lo cual sus dictámenes no tenían ninguna facultad ejecutiva. Cada uno de ellos tendrá un suplente, que sólo asistirán a las reuniones del Consejo de los entes regionales y locales si a los titulares les fuera imposible asistir a las reuniones. Así el Consejo consultivo tendría un Presidente, que sería por un periodo de 18 meses y elegido por la mayoría de sus miembros, que también elegirían, de este modo, a uno o varios vicepresidentes, cuyo mandato, como el del Presidente, sería renovable³⁴⁷.

³⁴⁴ Art. 2 *Ibidem*.

³⁴⁵ Art. 3 *Ibidem*.

³⁴⁶ *Ibidem*.

³⁴⁷ Art. 4 *Ibidem*.

El trabajo del Consejo Consultivo de los entes regionales y locales se organizaría en base a dos secciones. Una integrada por los miembros de las Regiones y otra integrada por los representantes de los poderes locales. También se podía crear, siempre que lo considerara conveniente el Consejo Consultivo, una sección relacionada con los organismos intermedios existentes entre las regiones y los poderes locales³⁴⁸. Además, el Consejo consultivo se reuniría en la sede de la Comisión para llevar a cabo su trabajo, y se reuniría siempre a petición de ésta y sus deliberaciones “tratarán de las peticiones de dictamen formuladas por la Comisión”³⁴⁹. Por lo tanto era un organismo en el que tuvieron cabida las dos sensibilidades que albergaban, en su mayoría, los sistemas políticos descentralizados de los países miembros. Es decir, que en este Consejo tenían cabida voces de especialistas sobre los problemas regionales y municipales.

Con la firma del Tratado de la Unión Europea, el proceso de integración por el que se pretendía construir Europa no sólo dio un paso más hacia adelante. Pese a que cualitativamente supuso un cambio muy importante en la forma y en el fondo en el que se pretendió llevar a cabo este proyecto, por sus nuevas disposiciones, que casi en su totalidad significaron la derogación por completo del AUE y modificó unas 160 disposiciones de las 248 del TCEE, certificó el hecho de que el proceso de construcción de Europa seguía siendo un proceso abierto, de hecho cada vez más abierto, en el que se diseñaban los objetivos en coherencia con la situación internacional, a la vez que se planteaban alternativas, precisiones y nuevas formas en el derecho y en las políticas de la UE para alcanzarlos. Europa seguía siendo la meta, y alcanzarla era construirla³⁵⁰. Como había sucedido en los años anteriores, y el TUE, en ningún caso, supuso un elemento de ruptura en el desarrollo del proceso de integración.

³⁴⁸ Art. 5 *Ibidem*.

³⁴⁹ Art. 6 *Ibidem*.

³⁵⁰ L. Tsoukalis, *¿Qué Europa queremos? Los retos políticos y económicos de la nueva Unión Europea*, Barcelona, Paídos, 2004, p 13 y ss.

Uno de los principios que con más ahínco se pretendió poner de manifiesto con la firma del Tratado de Maastricht fue el carácter democrático de las instituciones comunitarias. No podría ser de otro modo, éste era uno de los principales principios de la Unión, y con la creación del Comité de las Regiones (CdR), un nuevo órgano consultivo del Consejo y de la Comisión que se creó en virtud del nuevo art. 198 A. del TCEE, era éste un principio que se pretendía reforzar. La creación del CdR supuso, de hecho, la desaparición del Consejo Consultivo de los Entes Regionales y Locales. El nuevo organismo estaría formado por representantes de los poderes locales y regionales de los países miembros. En un principio, estos representantes no tenían por qué ser representantes elegidos por sufragio universal, o al menos no se especificó de este modo en el articulado del Tratado de la Unión Europea. Lo que suponía que era un retroceso con relación a su antecedente más inmediato, el Consejo Consultivo de los entes Regionales y Locales, que sí dispuso este aspecto para que sus miembros pudieran ser representantes en este Consejo. Además, el hecho de que no se especificara que los miembros del Comité debían de ser cargos electos era un paso atrás a la hora de resaltar el carácter democrático de la propia UE, que era uno de los principales objetivos que se pretendía lograr con el desarrollo político del Tratado de Maastricht.

Por esa razón, en un intento de atajar el problema, el PE adoptó su resolución B3-0516/93 de 23 de abril de 1993, en la que consideraba que la creación del CdR debía significar que sus miembros como cargos electos de rango inferior al estatal, o al menos que dispusieran de una legitimidad democrática directa ante una Asamblea local o regional³⁵¹. Es importante resaltar también en este caso que en esta resolución el propio PE pedía a los países miembros “con una estructura predominantemente regional que entre sus representantes se encuentren todas las regiones constitucionalmente

³⁵¹ Resolución B3-0516/93 de 23 de abril de 1993, en *DOCE n° C 150* de 31 de mayo de 1993.

reconocidas”³⁵². Parece que el PE tenía claro que el CdR, pese a sólo ser un órgano consultivo, podía desempeñar un papel importante en el proceso de toma de decisiones comunitarias, ya fuera en ese momento o en un futuro no muy lejano. También es importante resaltar que la resolución del PE se produjo en un momento en el que aun el CdR no se había constituido, ya que esto se produjo el año posterior, en 1994. Lo que fue una muestra clara del potencial que el PE veía en el desarrollo de esta Comité en lo que a la toma de decisiones, a la mayor implicación de los ciudadanos en la política de la Unión y a un acercamiento entre ambos. Lo que se produciría en mayor grado si se tenían en cuenta estos aspectos que se solicitaban en la resolución B3-0516/93 del PE³⁵³. Como se puede ver, una vez más, el PE, la institución política con menos atribuciones, era la que velaba en mayor medida por avanzar por el camino de la democracia y de los valores que pretendía encarnar la UE.

Como quiera que fuera, sus inicialmente 189 representantes se repartieron de la forma siguiente:

- Bélgica..... 12.
- Dinamarca..... 9.
- Alemania..... 24.
- Grecia.....12.
- España..... 21.
- Francia..... 24.
- Irlanda..... 9.
- Italia..... 24.
- Luxemburgo..... 6.

³⁵² En Carlos Ortega Santiago y Fco Javier Matía Portilla, “La participación de cada CCAA” en Paloma Biglino (coord). *La política europea de las CCAA y su control parlamentario*. Valencia. Tirant lo Blanc, Novedades de Derecho Público. 2003.

³⁵³ Resolución B3-0516/93, op cit.

- Países Bajos..... 12.
- Portugal..... 12.
- Reino Unido.....24.³⁵⁴

Aunque rápidamente este número varió, ya que el 1 de enero de 1995 se produjo la adhesión a la Unión de 3 nuevos miembros, Austria, Suecia y Finlandia, con lo que el CdR pasó a 222 miembros, ya que a los anteriores de cada uno de los nuevos miembros se le unieron los siguientes representantes:

- Finlandia..... 9.
- Suecia..... 12.
- Austria.....12³⁵⁵.

En el nuevo Tratado de la Unión, también se recogió que el Consejo, además del número total de miembros del CdR, también nombraría por unanimidad y a petición de los Estados miembros a un número igual de suplentes, que ocuparían el lugar de los titulares siempre que estos no pudieran asistir a las reuniones del Comité. Todos ellos serían nombrados por un periodo de 4 años renovables³⁵⁶. Además se estableció también en el texto que los miembros del Comité no estarán vinculados por ningún mandato imperativo, ya que ejercerían su labor con total independencia y siempre velando por los intereses de la Comunidad³⁵⁷. Para llevar a cabo su labor, el propio Comité designará a un Presidente, que lo será por dos años, de entre todos sus miembros, y que sería el encargado de reunir al Comité a petición de la Comisión o del Consejo, aunque también se estableció que podría reunirse por iniciativa propia. Además, también en el propio

³⁵⁴ Art. 198 A del Tratado de la Unión Europea, *op cit.*

³⁵⁵ La composición del CdR fue modificada en un primer momento por el Acta de Adhesión de Austria, Finlandia y Suecia y la Decisión de Adopción de 1 de enero de 1995.

³⁵⁶ Art. 198 A del Tratado de la Unión Europea, *op cit.*

³⁵⁷ *Ibidem.*

Comité se estableció un reglamento de régimen interno, que tuvo que ser aprobado por el Consejo por unanimidad³⁵⁸.

Pero el Tratado de la Unión tuvo una consecuencia muy importante para el desarrollo de las regiones comunitarias y de la política regional. Una vez firmado el Tratado, en el Consejo europeo de Edimburgo, celebrado los días de diciembre de 1992, se decidió que, como consecuencia del establecimiento del libre tránsito de personas y de los factores de producción, los países que disfrutaban de una renta *per cápita* superior a la media europea debían compensar a los países con una renta *per cápita* inferior al 90% de la media comunitaria. Fue así como nacieron los Fondos de Cohesión. Un nuevo fondo comunitario que se inició con un montante de unos 200 mil millones de ecus, ya que en ese momento todavía no existía el euro como moneda, que era sobre todo un fondo de compensación de los países ricos a los países pobres en por los problemas que en estos últimos pudieran surgir como consecuencia del Mercado Común, y que sería utilizado por estos últimos en la creación de infraestructuras, para de este modo poder competir en este nuevo mercado europeo. Por las características de este fondo, sólo Grecia, Portugal, Irlanda y España podían optar a este dinero, cuyo reparto se hacía mediante un porcentaje establecido.

³⁵⁸ Art. 198 B Tratado de la Unión Europea, *op cit.*

Capítulo 7. La cooperación interregional en la CEE/UE.

Nada tuvo que ver con el proceso de integración europea, pero cuando el geógrafo W. Christaller (1893-1969) dio a conocer su teoría de desarrollo espacial de los “lugares centrales”³⁵⁹, en la década de los años treinta del pasado siglo XX, explicó que las fronteras político-administrativas existentes, ya fueran entre los Estados o entre cualquier otros organismos soberanos, eran elementos que suponían un obstáculo artificial para que el desarrollo económico se pudiera llevar a cabo de una forma racional.

La teoría de “los lugares centrales” no dejó de ser la tesis de un especialista en el campo de la geografía humana, de un precursor de la geografía cuantitativa como fue W. Christaller, y una idea por completo ajena a lo que fue más adelante la CEE/UE, pero, desde luego, el concepto de frontera tal y como el lo veía en su teoría sí ejemplificó mucho contra lo que se pretendía superar a la hora de que se pusiera en marcha el proceso de integración europea. Se trató de hacer de las fronteras no lugares de separación, sino puntos de unión y cooperación entre vecinos, ya que esa fue la idea de la creación del Mercado Común y el modelo de desarrollo económico de los socios de la CEE/UE. Una idea que motivó la puesta en marcha, primero de la CEE y su evolución hasta la UE.

W. Christaller ya tuvo en cuenta el hecho de que el progreso económico de las regiones dependía tanto de los procesos económicos que en ellas se desarrollaban como del tipo de desarrollo político que se adoptaba con respecto a las instituciones públicas político-administrativas. Un hecho que en el desarrollo del proceso de integración europeo, sin duda, tuvo una gran importancia, pues a medida que éste se fue

³⁵⁹ W. Christaller, *Le località centrali della Germania meridionale : Un'indagine economico-geografica sulla regolarità della distribuzione e dello sviluppo degli insediamenti con funzioni urbane*, Milano, Franco Angeli, 1980.

desarrollando, se desarrolló una relación cada vez más importante entre los dos ámbitos, que incluso llegó a no poder separar estrictamente lo que era uno y otro tanto en las instituciones comunitarias, así como el de los propios Estados miembros. Buena parte de la historia del proceso de integración europea se puede explicar a través de la relación y la coherencia entre el desarrollo económico de los países miembros y el desarrollo político de sus instituciones y de las instituciones comunes. Los progresos y las divergencias en ambos El éxito o el fracaso de esta experiencia política y económica que fue la CEE y hoy es la UE a lo largo de su historia pueden explicarse por los progresos comunes y las divergencias que en momentos puntuales surgieron en estos dos ámbitos.

7.1. La cooperación transfronteriza como factor de modernización.

Con la firma de los Tratados de la CEE y de la CEEA en Roma comenzó el camino hacia la creación del Mercado Común. Tras la II Guerra Mundial, la economía fue el ámbito sobre el que los países de la Europa comunitaria pudieron llevar a cabo una cooperación más estrecha. Tras la CECA se creó la CEE, aunque entre medias estuvieron los fracasos de la creación de la Comunidad Europea de Defensa (CED) y la Comunidad Política Europea (CPE), y con la progresiva reducción de los aranceles entre los países miembros³⁶⁰ y la adopción de una Tarifa Exterior Común (TEC) en julio 1968³⁶¹, tras una serie de ajustes sucesivos desde 1961, se fue creando este espacio económico único, en el que se desarrollaron criterios de racionalización económica a una escala superior a la que hasta ese momento se llevaron a cabo, el del Estado-nación contemporáneo.

³⁶⁰ La progresiva reducción de aranceles finalizó en julio de 1968. Entre 1959 y 1966 se llevó a cabo una reducción arancelaria de un 10% anual en el espacio de la CEE, mientras que en 1967 la reducción fue de un 5% y de un 15% en 1968.

³⁶¹ D. Swann, *La economía del Mercado Común*, Madrid, Alianza, 1974, p 47.

Éste pasó a ser el elemento identitario más importante para definir el proceso de integración europea. Un espacio común con un modelo de desarrollo económico propio, garantizado por unas instituciones propias que fomentan el desarrollo económico, político y social de sus miembros. Con la puesta en funcionamiento del Mercado Común y el desarrollo institucional de la CEE, la Europa de los Seis, y posteriormente ampliada en con sus diferentes adhesiones, se convirtió en una realidad política que otorgó un cambio muy importante al significado que hasta ese momento tuvieron las fronteras nacionales entre los países miembros. El desarrollo del Mercado único fue la espina dorsal del proceso de integración. El principal elemento que incidió en la puesta en marcha de las propias instituciones comunitarias, en su evolución, en la puesta en marcha de políticas comunes en distintos ámbitos y en el progreso económico del espacio comunitario en general. Esto fue así, porque el desarrollo económico, político y social que fue muy bueno en general en el espacio comunitario no fue homogéneo, ya que la diversidad a nivel nacional aun existía y se hacía mucho más visible a nivel regional. Este fue un factor que tuvo especial relevancia a la hora de determinar la existencia del problema regional comunitario al que me vengo refiriendo.

Las diferencias entre las regiones más y menos favorecidas desde muy pronto significaron un problema de gran importancia para los Estados miembros y las instituciones de la CEE. Por esta razón, ya en la década de los años setenta, las diferentes administraciones públicas, que en el caso de las regionales normalmente fueron las de las menos favorecidas, tomaron conciencia del problema y comenzaron a plantear soluciones de distinto tipo a un problema que se venía manifestando desde el inicio, a saber, que el proceso de integración era una realidad que económicamente era beneficiosa en su conjunto, pero más para unas regiones que para otras, y que en este proceso de integración era muy importante que el desarrollo económico fuera coherente

con el desarrollo político. Ya señalé anteriormente, que como consecuencia del desarrollo económico, social y político de los Estados miembros de la CEE y en general de Europa occidental durante las tres décadas siguientes al final de la II Guerra Mundial³⁶², se produjo un proceso de regionalización más o menos profundo en cada uno de ellos, que respondía a un intento de modernización de las estructuras de la administración pública para un mayor y mejor desarrollo en estos ámbitos. Así, una de estas soluciones fue la creación de organismos y asociaciones que agruparon a algunos de los gobiernos regionales de diferentes países europeos, ya fueran miembros de la CEE o no, con el fin de poder establecer un foro de debate en torno a problemas comunes y poder desarrollar un marco de cooperación desde el que desarrollar las mejores soluciones para éstos.

Los Estados nacionales tenían voz en los diferentes organismos económicos internacionales, como el GATT, la ONU y también tenían el mayor peso político en la CEE, pero a la altura de la década de los años setenta, como consecuencia del desarrollo económico mundial, se desarrolló un nuevo marco de cooperación a nivel regional que era causa y consecuencia de este modelo de desarrollo y de la reformulación del papel de los Estados en este proceso. Por lo tanto, el nacimiento de la cooperación transfronteriza y su desarrollo no surgió como un plan premeditado dentro del proceso de integración elaborado por las instituciones comunitarias, sino como una consecuencia del proceso de modernización que acabó siendo aceptado y fomentado por las instituciones comunitarias como hecho complementario su labor. Hoy sí es un hecho cuantificable y que forma parte del patrimonio político-administrativo de las instituciones comunitarias y en los últimos años llevaron a cabo una labor intensa a la

³⁶² Ibidem y T. Judt, *Postguerra. Una historia de Europa desde 1945*, Madrid, Taurus, 2006, p 475 y ss.

hora de desarrollar este instrumento de cooperación y de desarrollo. Tanto que hoy ya se considera hoy como un instrumento más de su patrimonio político y legislativo.

7.2. Cooperación transfronteriza y cooperación interterritorial.

En 1973, en la localidad de Saint Malo, se fundó la Conferencia de Regiones Periféricas y Marítimas (CRPM). Un organismo que agrupaba a regiones de diferentes países europeos que intentaban potenciar el comercio marítimo y el resto de las actividades portuarias de Europa en su conjunto como forma de poner en marcha sus propios recursos económicos y poder superar, de este modo, la dualidad desarrollo-subdesarrollo que existía entre distintas regiones de los países miembros.

El hecho era que en el espacio europeo, como en el de la CEE en particular, existían regiones económicamente más y menos favorecidas. Una de las causas de que este hecho tuviera lugar era que estas últimas tenían unas desventajas geográficas manifiestas para que su desarrollo económico se pudiera equiparar a las regiones más ricas de la CEE. También hubo otros hándicaps que estas regiones menos favorecidas tenían que superar para alcanzar un mayor grado de desarrollo. Algunos factores como su lejanía física de los principales centros políticos de decisión y su deficitaria infraestructura viaria y de comunicaciones, sin duda dos hechos que también estaban en relación con su situación geográfica, eran factores que también incidían de manera clara a la hora de determinar el grado de desarrollo económico de una región con respecto a otras y a la media comunitaria.

Pero éste era un problema muchos efectos colaterales y que se miró con recelo desde el ámbito político, porque en la comparación económica surgieron tensiones y la reaparición del nacionalismo en Europa occidental en este momento, en el que se demostró que los recursos eran finitos y que el progreso no tenía que ser una constante,

fue un ingrediente nuevo a añadir a este cóctel de circunstancias en el inicio de la década de los años setenta. Por otro lado, con el proceso de integración europea se aspiraba a un desarrollo equilibrado del espacio comunitario y hubo una decidida voluntad por parte de las instituciones comunitarias para que se produjera un proceso de convergencia económica “entre las regiones más y menos favorecidas”³⁶³ a través de un marco de cooperación a nivel supranacional. Por esta razón, una vez finalizado el periodo de bonanza económica de la Edad de Oro³⁶⁴, se mostró el hecho de que el desarrollo desigual fue una realidad durante los años anteriores, a la vez que algunas otras regiones, por el hecho de la reconversión industrial, iniciaron un periodo de empobrecimiento. Así, como nuevo instrumento para atajar este problema y alcanzar el objetivo de una equiparación entre “regiones más y menos favorecidas”³⁶⁵, Para poder alcanzar este objetivo, uno de los instrumentos que utilizaron las propias regiones implicadas y que con el paso del tiempo ha ido adquiriendo una importancia cada vez mayor, fue la cooperación transfronteriza.

Este hecho se convirtió en un nuevo elemento a tener en cuenta, tanto en el sentido de cooperación política como en el fomento del desarrollo económico. El hecho de que se pusiera de manifiesto el problema y también se planteara este nuevo instrumento de cooperación supuso un salto cualitativo muy importante para el desarrollo económico de las regiones menos favorecidas europeos. Un hecho que, con el paso del tiempo, también tomó una gran importancia en ámbitos diferentes al económico, como fueron el ámbito cultural y político. Ciertamente fue un elemento que apareció mucho antes, pero desde la década de los años setenta fue cobrando una importancia creciente hasta la actualidad. Así, desde la década de los setenta la creación de instituciones y organismos

³⁶³ Preámbulo del Tratado de la CEE. Firmado en Roma el 25 de marzo de 1957.

³⁶⁴ E. J. Hobsbawm, *op cit*, 1996.

³⁶⁵ Preámbulo del Tratado de la CEE, *op cit*.

diferentes que pretendían reglamentar esta cooperación se convirtió en un hecho habitual y que fue tomando cada vez mayor importancia.

Ya en la década siguiente, se produjo un hito en el desarrollo de la cooperación transfronteriza cuando se produjo la firma del Convenio-marco de cooperación transfronteriza. Un hecho que se produjo en Madrid, el 21 de mayo de 1980, y que se produjo bajo el auspicio de la Asociación de las Regiones Fronterizas de Europa (ARFE), una de las asociaciones de cooperación transfronteriza más importantes del momento, y el Consejo de Europa, la institución internacional que en ese momento estaba más interesada en la reglamentación y la puesta en funcionamiento de la cooperación transfronteriza como instrumento de desarrollo y modernización de las regiones menos favorecidas.

Éste fue un documento por el que pretendía establecer un marco regulador aceptado por los países firmantes para la cooperación entre comunidades o autoridades territoriales, fomentando la firma de acuerdos con carácter interestatal o la firma de acuerdos entre las propias regiones. De hecho se definió en el propio Convenio-marco la cooperación transfronteriza como “toda acción concertada a reforzar y a desarrollar las relaciones de vecindad entre comunidades y autoridades territoriales pertenecientes a dos o varias partes contratantes”³⁶⁶. Eso sí, siempre desde el respeto a la legislación nacional de cada uno de los Estados miembros. Por otro lado, también se pretendía que las propias regiones tuvieran poder de decisión en las cuestiones en las que se vieran inmersas, aunque en el Convenio-marco no se otorgaba de ningún modo a las regiones la capacidad de tener iniciativa propia en los asuntos económicos competentes de los gobiernos centrales.

³⁶⁶ Art. 1 del *Convenio-marco de Cooperación Transfronteriza* entre Comunidades o Autoridades locales. Firmado en Madrid el 21 de mayo de 1980.

Pese a la firma de este Convenio-marco, algunas cosas siguieron sin estar claras. Si bien la definición de cooperación transfronteriza a la que antes he hecho mención, en su momento se ajustaba al espíritu de cooperación que entre las regiones fronterizas de los diferentes países europeos se pretendía consolidar, ya no sirvió cuando, debido a la magnitud del problema regional, las regiones menos favorecidas comenzaron a establecer acuerdos de cooperación con regiones con las que no tenían frontera. La cooperación transfronteriza era un hecho, pero quedaba englobada ya en la realidad mucho más amplia que era la cooperación interregional. El Convenio-marco regulaba sólo las relaciones de vecindad, y esto era sólo una parte de la realidad existente. Además, la firma del convenio-marco no significaba que estas relaciones adquirieran el rango de relaciones internacionales. Tenían que pasar antes por el filtro de la legislación nacional y el poder político central, con lo que su importancia fue perdiendo puntos con el paso de los años.

El desarrollo de las relaciones de cooperación entre regiones no vecinas, fueron reguladas a través de la creación de diferentes asociaciones y conferencias sectoriales. La creación de estos organismos, que algunos de ellos tuvieron desde su creación una gran importancia, en virtud de sus características, de los ámbitos que trataban y de la importancia de su legislación, que agrupaban a regiones por afinidad y por problemas comunes, respondió, como en el caso de la política regional comunitaria, a un intento de conseguir un mayor desarrollo económico y modernizador para las regiones menos favorecidas. Ya he citado antes que sobre estas bases se creó la Conferencia de Regiones Periféricas y Marítimas (CRPM). En el seno de este organismo se crearon diferentes Comisiones geográficas de trabajo, como en 1980 fue el caso de la Comisión Islas, y más adelante la Comisión Arco Atlántico, Mar del Norte, Mar Negro y así hasta

las seis comisiones actuales³⁶⁷. Por todo ello la cooperación interregional en el inicio de la década de los años ochenta era una realidad a tener en cuenta, pero sensiblemente menos importante de lo que sería en el futuro. Fue desarrollándose en importancia cuantitativamente y cualitativamente hablando, a lo que ayudó el hecho de que las instituciones comunitarias lo vieran como una forma de complementar su labor a la hora de poner remedio al problema regional que se manifestaba, a la vez que se mostró como un elemento para fomentar el desarrollo democrático en la actividad política. Unos hechos que ayudaron a que se multiplicaran el número de asociaciones y a la mejora del marco político existente en este terreno durante la década de los años ochenta.

Pese a todo lo anteriormente comentado, hay que destacar que fueron muy pocos los acuerdos de cooperación transfronteriza que durante la década de los años ochenta se desarrollaron sobre las bases, las poco definidas bases habría que decir, que proporcionó el Convenio-marco. La firma de este Convenio-marco supuso un paso hacia delante muy importante a la hora de establecer un marco legal para el desarrollo de la cooperación transfronteriza, pero es que se partió desde la nada. La cooperación transfronteriza en los primeros años del proceso de integración siempre se caracterizó “por su espontaneidad, flexibilidad y falta de formalismo, ya que se ha llevado a cabo, salvo contadas excepciones por la vía del hecho, al margen del ordenamiento jurídico internacional”³⁶⁸. Con lo que la aplicación de este Convenio-marco como nuevo marco reglamentario para desarrollar la cooperación transfronteriza durante la década de los años ochenta no se puede considerar como un éxito. Su importancia en el contexto europeo fue relativa, aunque sí fue un éxito el que los distintos países firmantes se pusieran de acuerdo en la elaboración del documento.

³⁶⁷ Las Comisiones actuales son: Arco Atlántico, Balcanes y Mar Negro, Islas, Intermediterránea, Mar Báltico y Mar del Norte. En estas Comisiones están integradas hoy 161 regiones y en la CRPM se lleva a cabo su labor a través de grupos de trabajo de asuntos específicos. Véase <http://crpm.org/>. Consultado el día 18 de diciembre de 2011.

³⁶⁸ Gurutz Jáuregui, *Los nacionalismos minoritarios y la Unión Europea*, Barcelona, Ariel, 1997, p 143.

Esto explicaría sobradamente el hecho de que, como consecuencia del desarrollo de la cooperación interregional en el espacio comunitario en la década posterior, se tuviera que poner al día el Convenio-marco y adaptarlo a las nuevas necesidades y realidades regionales que habían surgido. Por esta razón, se firmó un Protocolo adicional al Convenio-marco. Un Protocolo adicional que fue aprobado por el Consejo de Ministros del Consejo de Europa el 9 de noviembre de 1995, y que introdujo unos cambios sustanciales. Los suficientes como para cambiar incluso el espíritu por el que los diferentes países europeos firmaron el Convenio-marco en 1980.

Los cambios fueron muchos, pero sólo me detendré en resaltar los más importantes. Por ejemplo, se reconoció de forma expresa el derecho de las colectividades o autoridades territoriales a llevar a cabo acuerdos de cooperación transfronteriza con colectividades y autoridades de otros Estados. Eso sí, al igual que sucedió con el Convenio-marco, siempre bajo el respeto a las legislaciones nacionales que en este ámbito tuvieran cada uno de los países implicados y que sus decisiones no afectaran a los derechos y a las libertades de las personas. Todo esto porque la ejecución y la puesta en marcha de estos acuerdos corresponderían a las autoridades regionales o a las autoridades territoriales. Unas instituciones que para ello podrían crear incluso un organismo de cooperación, con o sin personalidad jurídica. En el caso de que la tuviera ésta se definiría por la legislación nacional del Estado donde fijara su sede. Además ya no se habló sólo de cooperación transfronteriza, sino en un sentido más amplio de cooperación interterritorial³⁶⁹. De hecho se marcó una sensible diferencia con respecto al Convenio-marco de 1980 cuando en este protocolo adicional se definió la cooperación interterritorial como:

³⁶⁹ Art. 1 del II Protocolo del Convenio-marco de Cooperación Transfronteriza

“Toda concertación tendente a establecer relaciones entre colectividades o autoridades territoriales de dos o más partes contratantes, distintas de las relaciones de cooperación transfronteriza de las colectividades vecinas, y que comprenden la conclusión de acuerdos con colectividades o autoridades territoriales de otros Estados”,³⁷⁰.

No podía ser de otra manera, hubo que hacer mención a la realidad y, por tanto, hubo que hacer mención a la cooperación interregional, a la cooperación transfronteriza y a la cooperación de regiones de un mismo país, mediante acuerdos bilaterales o dentro de alguna organización a nivel regional, para favorecer el desarrollo económico, social y cultural de algunas regiones. Porque la cooperación transfronteriza puede ser sinónimo de cooperación trasnacional, pero no de cooperación interregional o interterritorial. Son conceptos que reflejan realidades diferentes.

Ese tránsito desde la cooperación transfronteriza hacia la cooperación interregional, en el contexto de la Europa comunitaria y luego de la Unión, del tránsito que va desde la identificación de la frontera como límite de un poder soberano, con un sentido eminentemente protectivo y relacionado con la idea del Estado-nación moderno, hasta su transformación en punto de encuentro entre ciudadanos, punto de unión de culturas e intercambio de experiencias sociales, económicas y de gobierno, es de lo que se tratará a continuación.

7.3. Los inicios de la cooperación transfronteriza.

La cooperación transfronteriza entre las diferentes regiones de los países miembros fue un instrumento cada vez más importante con el paso de los años desde el momento en que se inició el proceso de integración europea allá en la década de los años cincuenta.

³⁷⁰ *Ibidem.*

Ciertamente, éste fue un hecho relacionado con la creación del Mercado Interior Común, pues fue a raíz de que éste se fuera conformando y de que se fueran ampliando las diferencias de desarrollo y de bienestar a nivel regional, cuando se mostró la necesidad de poner en funcionamiento diferentes instrumentos de ayuda para paliar este problema. En un primer momento, en el desarrollo de la cooperación transfronteriza tuvo un papel destacado el Consejo de Europa. Fue dentro de esta institución donde comenzaron a desarrollarse las primeras líneas de cooperación en este ámbito, y aunque la institución en sí tuvo una importancia relativa, si ayudó a que se sentaran las bases de una actividad que creció con el paso del tiempo en número de asociaciones e importancia de las mismas. Así, el Consejo de Europa, en la década de los años cincuenta, como la mayoría de los organismos internacionales, puso un empeño especial en reglamentar instrumentos de ayuda a la modernización y al desarrollo de los países miembros. Aparecieron así dentro del Consejo distintas Comisiones de Trabajo, que eran grupos de trabajo organizados a nivel regional cuyo trabajo se refería a actividades y ámbitos muy concretos de la economía y en las que la cooperación transfronteriza comenzó a ser un fenómeno de cierta relevancia en la década de los años sesenta.

Por otro lado, también la cooperación transfronteriza comenzó a ser una realidad a partir del desarrollo político de otro tipo de organizaciones regionales en este mismo periodo. Me refiero a que también, desde finales de la década de los años sesenta, nacieron diferentes Asociaciones y Conferencias interregionales. Unos organismos que se crearon al margen de las instituciones comunitarias y que nacieron con una clara intención de influir en las políticas de los gobiernos centrales de sus Estados, como también, en la medida en que pudieron, también trataron de influir en el desarrollo político de las instituciones comunitarias a medida que esta institución fue adquiriendo un mayor número de competencias en materia de política regional. Esto de ningún

modo supuso que la cooperación transfronteriza fuera mal vista dentro de las instituciones comunitarias, sino más bien al contrario, ya que su desarrollo se vio como un complemento a su política, a la vez que se desarrollaron un mayor número de instrumentos y esfuerzos para solucionar el problema regional. Eso sí, la cooperación institucional de estas asociaciones regionales con las instituciones de la CEE fue más bien escasa. Las instituciones comunitarias apenas repararon en esta posible colaboración con estas asociaciones durante el periodo de integración negativa, y con el paso del tiempo, a medida que el problema regional se fue acrecentando y las soluciones institucionales planteadas al problema se mostraron insuficientes, la cooperación entre estas asociaciones regionales y las instituciones comunitarias se hizo necesaria. Un hecho que ya se pudo ver más claramente a partir de la década de los años ochenta, cuando ya estas asociaciones tenían un peso político mayor y creciente. Fue a partir de ese momento cuando aparecieron textos, convenios y demás documentación con la intención de regular la forma en que se debían desarrollar esta cooperación y hacerla más fructífera. A este hecho colaboró, sin duda, el hecho de que J. Delors (1925-) se convirtió en Presidente de la Comisión a partir de 1985, ya que se desarrolló, como ya se resaltado anteriormente, un interés creciente por las regiones como elementos que ayudarían al progreso democrático en el seno de la CEE, lo que aumentaría su coherencia y legitimidad, ya que ayudaría a su desarrollo político, económico y social.

Pero para analizar por el principio la cooperación transfronteriza, es necesario destacar que el comienzo de ésta entre los países miembros de la CEE comenzó muy pronto. En realidad, la cooperación transfronteriza comenzó incluso antes de la creación de la CEE, pues, sin duda, la creación del BENELUX, una institución creada al más alto nivel por los gobiernos de los tres países implicados, fue, sin duda, el primer antecedente de hecho que hubo de cooperación que a nivel interregional. Pero en la

década de los años sesenta, se firmaron entre los países del BENELUX y algunos otros países vecinos diferentes Convenios Interestatales. Estos documentos, como se puede ver por su nombre, no eran documentos que tenían a las regiones de los países firmantes como sujetos de la acción, sino que al igual que la tendencia del momento, la región era entendida más como un objeto.

Con esos documentos como base, a partir de su desarrollo político, se siguieron las recomendaciones que en los ámbitos de su competencia se dictaminaban dentro de la Conferencia de Ministros de Ordenación del Territorio del Consejo de Europa. Se crearon las Comisiones de Ordenación del Territorio, que, cada una en su país y en su ámbito correspondiente, desarrollaron su labor en las zonas fronterizas en todos los países de Europa occidental desde este periodo. Por ejemplo, en los países del BENELUX desarrollaron su labor desde 1969, entre la frontera de Bélgica y Alemania Federal respectivamente desde 1971, entre la de Suiza y Alemania Federal desde 1973, entre la de Austria y Alemania Federal desde 1974 y entre la frontera de Holanda y Alemania Federal desde 1976. De todo esto se pueden sacar dos conclusiones principales, la primera; el cómo se fue desarrollando la labor de estas Comisiones en la década de los setenta y, la segunda, que fue uno de los principales motores del proceso de integración, en este caso Alemania Federal, el país que más contribuyó a generalizar este fenómeno en el seno de los países de la CEE.

Ciertamente la labor de estas Comisiones fue más bien limitada. Sólo pudieron hacer recomendaciones a los gobiernos centrales de los países implicados. Su falta de poder ejecutivo limitó mucho los resultados de su trabajo, pues era sólo la voluntad de los gobiernos centrales en aceptar estas recomendaciones lo que verdaderamente hizo importante el trabajo de las Comisiones. Además, ni tan siquiera, eran recomendaciones que iban dirigidas a las propias Regiones, pues éstas, salvo en el caso de la Alemania

Federal y Austria, tenían un poder autónomo bastante limitado lo inexistente en las décadas de los sesenta y setenta. También hay que tener en cuenta que, en ese momento, nos encontramos en el periodo de integración negativa de los países de la CEE. Fue un momento en el que se está creando el Mercado Común, y se hizo mediante la reducción de aranceles y la eliminación de la legislación existente en este ámbito. Aun era pronto como para pensar en una cesión de soberanía o una mayor relevancia de estas Comisiones en materia de política regional en los países miembros cuando aun, ni tan siquiera, se puso en marcha una verdadera política regional comunitaria. Además, como ya he dicho antes, la aparición y reaparición de nacionalismos ayudó a dar una mayor incertidumbre al proceso de construcción de Europa y al papel a jugar en él por las regiones³⁷¹. La penetración del capitalismo en ciertas regiones así como su declive en otras unido al desarrollo de un modelo capitalista que implicó una ruptura del ciudadano con sus pautas sociales tradicionales, ayudó a crear un sentimiento de desarraigo, por la movilidad creciente de los ciudadanos, y de inseguridad de éstos ante el futuro. Fue el cambio social y económico producido en este periodo lo que alentó el que cada vez se intentara complementar el papel de gobiernos nacionales y del resto de las administraciones en pos de mayores y mejores recursos para seguir avanzando en el proceso de modernización. Un hecho al que contribuyó la creación del mercado común. Fue la reducción de aranceles y la adopción de una TEC las aportaciones de este proceso de las instituciones comunitarias. Un complemento a las políticas de modernización de las administraciones estatales por parte de los gobiernos centrales y de las políticas llevadas a cabo por los gobiernos regionales, entre las que se encontraban la política de cooperación transfronteriza. Un hecho que por otro lado,

³⁷¹ Véase A. D. Smith, *Nacionalismo y modernidad*, Madrid, Istmo, 2000, p 123 y ss.

aunque ya tenía que ser tomado en cuenta, tenía una importancia relativa para el desarrollo económico de las regiones comunitarias.

Pronto, en realidad muy pronto, se comprobó que era necesario que estas Comisiones de Ordenación del Territorio adquirieran un mayor grado de eficacia, y para ello se vio que era necesaria una mayor cooperación entre los gobiernos implicados. El modo en que se desarrolló la cooperación transfronteriza sufrió un nuevo cambio cuando entre distintos Estados comenzaron a firmarse tratados bilaterales que implicaban la creación de Comisiones Intergubernamentales. Éstas eran grupos de trabajo que orientaban su labor a la regulación de los problemas fronterizos que se referían principalmente al ámbito económico. Estas Conferencias Intergubernamentales aparecieron por primera vez en 1973, cuando los gobiernos de Francia y Suiza crearon una Comisión en de estas características y con esta función entre el Cantón de Genf y en los Departamentos franceses de Ain o Alta Saboya. Sólo dos años más tarde, en 1975, se creó una Comisión de Ordenación del Territorio de carácter Intergubernamental para resolver los problemas fronterizos entre los países de Francia, Suiza y Alemania Federal. Como también se creó otra del mismo tipo entre Francia, Alemania Federal y Luxemburgo en 1980, entre Francia e Italia en 1981 y entre Francia y España en 1984. Como se puede ver fue el otro motor histórico del proceso de integración, en este caso Francia, el país que puso más empeño en el desarrollo de estos organismos en ese momento.

Sin duda, con el desarrollo político de las Comisiones de Ordenación del territorio a nivel interestatal, se preparó el terreno para que en el futuro se pudieran desarrollar relaciones de cooperación a nivel interregional. Sin duda, el trabajo de estas Comisiones fue más importante por lo que significó para el futuro de las Regiones de la CEE/UE, que por el propio trabajo en sí. Se abrió la puerta a muchas otras variantes que serían

aprovechadas en el futuro, aunque tampoco se puede decir que éste no tuviera su importancia.

7.4. La historia del asociacionismo regional.

En la década de los años ochenta se generalizó otro fenómeno, de gran importancia para las regiones de los países miembros, que se inició en las décadas anteriores. Me refiero al asociacionismo regional. Un hecho que con el tiempo se convertiría en una realidad palpable de gran importancia, no sólo económica, sino también política y cultural para las regiones de los países miembros.

El primer paso para el reconocimiento político de las regiones en un foro público internacional se produjo, como no podía ser de otra manera, en el Consejo de Europa. Fue allí, en su Asamblea Parlamentaria donde se decidió convocar una Conferencia de las asociaciones nacionales con competencias en el ámbito local de los países miembros con carácter anual³⁷². Así fue como nació la Conferencia de Poderes Locales de Europa, cuya primera reunión se produjo en 1957, con el Primer Ministro francés Jacques Chaban-Delmas (1915-2000) como principal instigador. Él se refirió al nuevo organismo como:

“Que yo sepa, es la primera vez en la historia de las democracias que los representantes de los poderes locales son invitados a ofrecer sus puntos de vista (...) con el acuerdo de los Gobiernos Nacionales, sobre cuáles podrían ser sus formas de participación en las instituciones que se están creando”³⁷³.

Pese a que no se elaboró ningún texto jurídico en el que se dejara constancia de su creación, así como tampoco se le dio a esta reunión un carácter permanente, la creación

³⁷² Resolución nº 76 de la Asamblea de Parlamentaria del Consejo de Europa del 14 de octubre de 1955.

³⁷³ Véase

http://www.cartalocal.es/index.php/cartalocal/internacional/el_cplre_celebra_el_medio_siglo_de_democracia_local.

de esta Conferencia como la primera piedra de un proceso que cobró importancia con el paso del tiempo. Realmente, no era nada extraño que la Conferencia desarrollara una labor poco destacada, ya que el Consejo de Europa tenía sólo unos años de experiencia y ciertamente era una organización con un peso político muy limitado en el contexto de las relaciones internacionales. Además, el proceso de integración en esos primeros años iba por otros caminos que centraban el papel de esta primera generación de europeístas convencidos que fueron los “Padres de Europa”. Era un proceso que se dirigía desde las instituciones, y el que en CEE se desarrollara su labor implicando a los gobiernos de los países miembros ya era una realidad lo suficientemente importante como para que las energías se centraran en esta institución y se perdieran en el resto.

Hubo que esperar aun unos años, concretamente hasta el 13 de septiembre de 1961, para que el Comité de Ministros del Consejo de Europa dotara a la Conferencia de Poderes Locales de un carácter permanente, así como también de un reglamento en el que quedara constancia de sus competencias y atribuciones, para que sirviera de base para desarrollar su actividad. Fue así como se transformó el nombre de la Conferencia que, a partir de ese momento, pasó a denominarse como Conferencia Permanente de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa (CPPLR).

Como se puede ver, la diferente denominación de ambas conferencias ya nos puede indicar el hecho de que las regiones iban asumiendo un papel político cada vez más importante. Así lo pidió la propia CPPLR en 1970, cuando consideró que era necesario un nivel administrativo intermedio entre los municipios y el Estado. Lo consideraba así porque, en su opinión, lejos de debilitar el Estado, los gobiernos regionales le aliviarían de tareas y le permitiría al gobierno central ser más específico en su acción de gobierno y, por lo tanto, más eficaz. Sólo unos años más tarde, concretamente a partir del 19 de

febrero de 1975³⁷⁴, la propio CPPLR obró en la misma forma en que pedía para los países miembros, y permitió que las propias regiones pudieran pasar a ser miembro de la organización. Como se puede ver, en el mismo momento en el que estaba a punto de ponerse en funcionamiento el FEDER, con lo que ya desde muy pronto pueden verse los lazos de unión entre los trabajos de las diferentes instituciones pese a la importancia mayor o menor de éstas.

El caso era que, ciertamente, las atribuciones de la nueva CPPLR, como las de su embrión, eran muy reducidas³⁷⁵. El peso del Consejo de Europa en las relaciones internacionales era muchas veces testimonial, y el peso de sus organismos no era demasiado. Éste era un organismo meramente técnico y con atribuciones basadas en meros convencionalismos, así como su labor tenía un carácter consultivo. Podía aportar opiniones y adoptar resoluciones, pero siempre teniendo en cuenta que éstas habrían de ser ratificadas por la Asamblea. Pese a este déficit, lo importante era que, a partir de ese momento, las regiones tenían un foro de discusión público en el que podían plantear los problemas a los que debían de hacer frente. Lo que era de vital importancia a la hora de plantear soluciones a los problemas comunes de varias de ellas.

Al igual que sucedió con la CPPLR, al abrigo del Consejo de Europa también nacieron otras asociaciones regionales. Unas asociaciones que la anterior, en su carácter, sectorial o global, según el caso, las propias regiones de los países implicados podían plantear soluciones a sus problemas, que en muchos casos eran comunes, y avanzar en su solución para su propio desarrollo en busca de un futuro más prometedor. Y es que en el caso general del espacio de Europa occidental, como también era el caso particular del espacio de la Europa comunitaria, no sólo había Estados más y menos favorecidos, sino también regiones y ciudadanos más y menos favorecidos. Fue precisamente por

³⁷⁴ Resolución (75)4 de la Conferencia de Poderes Locales y Regionales de 19 de febrero de 1975.

³⁷⁵ Mario Caciagli, *op cit*, 103.

esta razón, por estas diferencias, por la que también, dentro del Consejo de Europa, se fundó la Asociación de Regiones Fronterizas (ARFE) en 1969. Una asociación que nació con dos sedes principales, una en Gronan (Alemania Federal) y Enschede (Holanda). El objetivo de la asociación quedó claro desde un primer momento, era concentrar todos sus esfuerzos en poner remedio a los problemas específicos de las regiones que surgieron como consecuencia de su condición de regiones fronterizas, así como en la salvaguarda de los intereses de las regiones miembros en el ámbito de la cooperación transfronteriza.

La creación de esta asociación tuvo dos claros antecedentes. El primero al que me voy a referir fue el Consejo Nórdico, que se creó en 1962 mediante el Tratado de Helsinki, y que regulaba la cooperación transfronteriza en la Península de Escandinavia. Un hecho que sirvió para estrechar lazos entre los propios gobiernos y sus diferentes organismos gubernamentales. El segundo antecedente claro, que influyó directamente en la creación de la ARFE, fue la aparición de diferentes Euroregiones, que fueron un organismo de cooperación transfronteriza, que en algunos casos tendrá personalidad jurídica y en otros no, en el espacio de Europa central, sobre todo, en sus inicios, en la zona que rodea la cordillera alpina. Así se creó una Euroregión en el territorio fronterizo que se encontraba comprendido entre Alemania Federal y Holanda, que comprendía los diferentes Länders de las márgenes del Rhin y los diferentes distritos holandeses con los que limitaban. También entre Alemania Federal y Francia se creó la Euroregión Cimar, como también la Euroregión Basiliensis. Como puede verse, la creación de la ARFE estuvo directamente relacionada con el desarrollo de la cooperación transfronteriza entre regiones de Alemania Federal, Holanda, Suiza y Francia.

Ya en la década de los setenta, la ARFE y el PE comenzaron una intensa colaboración institucional, más concretamente a través de su Comité de Política Regional. Empezaba a ponerse en marcha la política regional comunitaria y la colaboración institucional en este terreno era uno de los puntos a tener en cuenta por las instituciones comunitarias para dar solución al problema. Además, en 1978, el Consejo de Europa elaboró un documento que se conoció como la Declaración de Burdeos, en la que se declaró que “el camino hacia Europa pasa necesariamente por las regiones”³⁷⁶, con lo que se trató de vincular el proceso de integración al desarrollo regional. Europa no podía ser una Europa de Estados, o al menos no sólo de ellos.

Le iba mucho a la CEE en este problema. Más adelante, en 1980, la ARFE también tuvo un papel destacado en la firma del Convenio-marco de cooperación Transfronteriza. Un documento firmado en Madrid el 21 de mayo. También, un año después, fue la organización que fue la principal instigadora de la Carta de las Regiones Fronterizas, también bajo el amparo del Consejo de Europa. Estos dos documentos, sin duda, marcaron un antes y un después en el desarrollo de una legislación competente en materia de cooperación transfronteriza entre los países de Europa occidental. Por otro lado, también la ARFE fue una de las asociaciones impulsoras y fundadoras de que surgiera en 1987, ya entonces con su denominación definitiva y bajo el derecho francés, la Asamblea de las Regiones de Europa (ARE)³⁷⁷. Uno de los organismos internacionales más importantes del panorama político europeo en general, y de la Europa comunitaria en particular.

La ARE fue el resultado de la creación de un foro común por parte de un conjunto de organizaciones regionales. Éstas venían desarrollando una labor creciente desde años atrás. Por eso el nacimiento de la ARE fue la prueba palpable del papel político y

³⁷⁶ *Ibidem*

³⁷⁷ En <http://www.a-e-r.org/>.

económico creciente que las regiones de los países de Europa occidental estaban asumiendo. Sus objetivos principales eran, por un lado, el de participar de un modo más activo en su desarrollo político, económico y social, algo que por extensión sería positivo para el desarrollo en estos ámbitos de sus propios países, pero es que también, de otro, también era su objetivo desarrollar un papel más activo en el proceso de integración europeo. Algo que por otra parte ya se venía reclamando desde las propias instituciones comunitarias. Como cité ya en el capítulo 4, ya desde que A. Spinelli Presentara en el PE su proyecto de Unión Europea en 1984, desde esta institución, pero también desde la propia Comisión, en los años posteriores, se demandó un papel más activo de las regiones en la construcción de Europa³⁷⁸. Un hecho que tampoco es de extrañar teniendo en cuenta el carácter federalista del autor, pero que sí nos muestra también bien a las claras la influencia del federalismo europeo en todo este proceso desde la década de los años ochenta en adelante. Un protagonismo que no perderá en ningún momento e incluso creció a medida que se desarrolló este asociacionismo y se fue ligando de forma más estrecha a la CEE/UE.

Otra de las organizaciones fundadoras de la ARE fue Comunidad de Trabajo de las Regiones de los Alpes Centrales (ARGE)³⁷⁹. Nació concretamente el 12 de octubre de 1972 y principalmente por iniciativa del Lnder austriaco del Tirol, aunque además esta Comunidad de Trabajo reunió a los Lnders austiacos de Vorarlberg y Salzburgo, como también a las provincias autónomas italianas de Bolzano Alto-Adige, la región Italiana de Lombardía, los Cantones suizos de Granbnder, St. Gallen y Tesino y dos Lnders alemanes, que fueron los de Baviera y Waden-Württemberg, aunque, hay que decir, que estos dos últimos sólo se encontraban en calidad de observadores. El rgano de mayor

³⁷⁸ Para ver las asociaciones fundadoras de la ARE véase Gurutz Jáuregui , *op cit*, y en Jasone Astarloa Madariaga, *Poder regional en la Unión Europea*, Bilbao, Instituto Vasco de Administración Pública, 1994.

³⁷⁹ <http://www.argealp.org/>.

influencia de la Comunidad de Trabajo era la Conferencia de Jefes de Gobierno. Un órgano colegiado se reunía anualmente en la región que ostentaba la presidencia. La institución realizaba un trabajo a través de Comisiones especializadas, que tuvo su ámbito de trabajo en materias como los transportes, medio ambiente, ordenación del territorio, cultura, sanidad, agricultura, política social y, cómo no, economía. Así, de este trabajo, la institución emitió a los gobiernos correspondientes las recomendaciones que estimó necesarias. Eso sí, éstas no tendrían ningún carácter vinculante, sólo informativo.

La Comunidad de Trabajo de los Alpes Orientales (ALPE-ADRIA)³⁸⁰ fue otra de las asociaciones fundadoras de la ARE. Nació el 20 de noviembre de 1978, la fecha en la que se firmó un acuerdo político entre las regiones italianas de Friuli-Venezia-Giulia, Veneto y Trentino-Alto Adige, los Länders austriacos de Kärnten, Oberösterreich, Steiermark y algunos territorios de Croacia y Eslovenia. Además, participaron como observadores activos Baviera, Salzburgo y, desde 1986, los Comités de las regiones húngaras de Gyor-Sopron y Vas. Como se puede ver, fueron muchos los países implicados indirectamente en el desarrollo de la actividad de la asociación. Unos gobiernos que se implicaron directamente en su funcionamiento cuando el 4 de junio de 1988, los Ministros de AAEE de los gobiernos centrales de estos países, o sus plenipotenciarios, firmaron la Declaración de Millstatt, por la que los gobiernos centrales de Italia, Austria, Hungría y los gobiernos federales de Croacia y Eslovenia reconocieron oficialmente esta Comunidad de Trabajo.

El Consejo de Leman³⁸¹ también fue otra de las organizaciones de cooperación regional que fue fundadora de la ARE. El Consejo de Leman nació oficialmente el 19 de febrero de 1987, aunque no fue formalmente oficializada su creación por los gobiernos

³⁸⁰ <http://www.alpeadria.org/>.

³⁸¹ <http://www.conseilduleman.org>.

de Francia y Suiza hasta el 10 de junio de ese mismo año. La creación de este Consejo fue una de las consecuencias directas de la aplicación directa del Convenio de Cooperación Transfronteriza del Consejo de Europa que se firmó en 1980 en Madrid. Formaron parte de él los Cantones suizos de Vand, Valais y Geneve y los Departamentos franceses de Ain y Alta Saboya.

Otra de las asociaciones que fundó la ARE fue la Comunidad de Trabajo de los Alpes Occidentales (COTRAO)³⁸². Esta comunidad fue creada en 1984 y agrupó a las Regiones italianas de Valle de Aosta, Piamonte y Liguria, a los Cantones suizos de Vand, Valais y Geneve y, por último, a las Regiones francesas de Provenza-Alpes-Costa Azul y Rhône-Alpes.

Todas estas asociaciones y comunidades de trabajo nacieron ante la necesidad de las regiones de conformarse como un *lobbie* en sus propios Estados y en los foros internacionales donde se discutieran sus intereses. Sobre todo en el seno de las instituciones de la CEE. Una vez que las propias Regiones tomaron conciencia de su importancia en el desarrollo económico y en su cada vez mayor protagonismo en el propio proceso de integración, éstas fueron agrupándose progresivamente en la Oficina de las Organizaciones Regionales Europeas (BLORE), que estableció su sede en Estrasburgo desde el mismo momento en que se creó, en 1979. Además, la importancia creciente que fueron teniendo los fondos estructurales comunitarios, que cada vez eran más cuantiosos, hizo que las Regiones fueran pidiendo cada vez un mayor protagonismo a la hora de poder acceder a su gestión directa. Un hecho que sin duda ayudó a reforzar su autonomía.

Una de las fechas clave para que el asociacionismo regional tomara un fuerte impulso fue sin duda el año de 1984. En ese año se llevó a cabo una gran actividad que

³⁸² <http://www.unil.ch/cotrao>.

contribuyó claramente a aclarar el panorama de asociacionismo regional en Europa occidental. En ese mismo año también tuvo lugar, en el seno del Consejo de Europa, la Conferencia de Regiones Insulares en las Azores, en la que se aprobó una resolución por la que se aprobó la creación de un Consejo de las Regiones de Europa. Se le encargó a la BLORE la elaboración de unos estatutos fundacionales que sirvieran de base para el desarrollo político de la nueva institución. Solo unos pocos días después de esta reunión en las Azores, el Consejo de Municipios de Europa, una organización fundada en 1951, que agrupó a entidades locales y regionales con sede en París, llevó a cabo una reunión en Turín. El hecho más destacado de esta reunión fue el acuerdo alcanzado por el que se debía cambiar el nombre a esta organización denominar a la nueva organización, que a partir de ese momento pasó a ser el de Consejo de Municipios y Regiones de Europa (CEMR). También, en ese mismo año de 1984, concretamente el 4 de octubre, en la reunión de la Conferencia de Regiones Periféricas y Marítimas (CPRM) que tuvo lugar en Trieste, se aprobó por unanimidad el proyecto que allí se presentó para la futura creación del Consejo de las Regiones de Europa. Además, la Comisión de Política Regional y Ordenación del Territorio del PE decidió convocar una Conferencia de Regiones en Estrasburgo. Un hecho destacado porque le PE empezó a mostrar un gran interés por las regiones de los países miembros de la CEE y su papel en el proceso de integración.

Como se puede ver, esta efervescencia de actividad de las asociaciones regionales se produjo el mismo año en que vio la luz el “Proyecto Spinelli” de Unión Europea, en el que las Regiones jugaron un papel político importante a la hora de progresar en el proceso de integración. Parece un hecho probado que las propias Regiones demandaron mayor protagonismo en la toma de decisiones que les afectaban en cada uno de sus países y en el proceso de integración, máxime cuando el propio PE, a partir de la

Conferencia de Trieste de la CPRM, permitió a ésta, y otras organizaciones de este tipo, entablar relaciones con él de forma directa. Por esta razón, para que este nuevo canal de comunicación fuera todo lo fructífero que podía ser, estas organizaciones regionales necesitaron tener una organización permanente. Como también se pensó que sería necesario que estas organizaciones pudieran expresarse bajo una sola voz. Para que la comunicación institucional fuera fluida y rentable.

La Conferencia de Regiones Periféricas y Marítimas de Europa desarrolló una intensa actividad política desde la década de los años setenta. Un trabajo que estaba destinada a ejercer una presión política para poder poner remedio al problema regional comunitario, así como poder llegar a ser una voz a tener en cuenta sobre la misma forma en que se estaba desarrollando el propio proceso de integración. Así, el 16 de octubre de 1975, la CPRM, en su reunión de Galway, hizo público una Declaración en la que se afirmaba:

“Todo parece indicar que la construcción es un asunto de algunas regiones privilegiadas agrupadas alrededor de las grandes capitales de la Europa del noroeste, de Londres a Milán, de París a Hamburgo, y que no pueden interesar de la misma manera a las regiones periféricas y provincias alejadas de Europa. Alrededor de Europa, en antítesis al polígono de las grandes repúblicas urbanas donde se concentran grandes poblaciones, poderes políticos y medios financieros, tiende a constituirse una segunda Europa. La presente declaración es el llamamiento lanzado desde Galway por esta segunda Europa a las regiones dominantes de Europa, llamamiento a la solidaridad y a la equidad sin las cuales no habrá Comunidad o Unión”³⁸³.

Como se puede ver, la Europa de las dos velocidades de la que se empezó a hablar en los años siguientes, con el Informe Tindemas³⁸⁴, tuvo un antecedente claro en esta

³⁸³ Declaración de Galway de la Conferencia de Regiones Periféricas y Marítimas (CRPM), hecha pública el 16 de octubre de 1975.

³⁸⁴ En R. Pérez-Bustamante y J. Wrana, *La unión económica y monetaria en Europa: Una introducción histórica, 1969-1998*, Madrid, Dykinson, 1999, p 114 y ss.

idea de “la primera y segunda Europa” de la que allí se habló³⁸⁵. Dos Europas, una rica, a la que le resulta muy beneficioso el proceso de integración y la forma en que se estaba llevando a cabo, y una menos favorecida, en la que las regiones periféricas eran las protagonistas. Una Europa que también tenía mucho que decir en el proceso de integración europea, y para ello quería hacer oír su voz. El propio Consejo de Europa, en su declaración de Burdeos sobre los problemas de la regionalización, dejó claro en su punto nº8 que “la región no favorece solamente la Unión en la diversidad; ella es también una de las condiciones de la Unión Europea misma”³⁸⁶. De forma evidente, El Consejo hizo referencia a la “región” como instrumento de medida a escala de problemas económicos y escala de planteamiento de soluciones, pero también como elemento de riqueza cultural de una Europa diversa y variada. La “región” como un nuevo elemento que englobaba una realidad social de la Europa comunitaria y de la Europa unida. Por esta razón, las regiones de los países miembros de la CEE tenían un papel a desarrollar, o al menos de mayor protagonismo al interpretado hasta ese momento en el proceso de integración. Porque la constitución de las regiones de los países de la CEE era la prueba de la riqueza cultural de la Europa comunitaria en el plano cultural, lo que, evidentemente, también tuvo un peso específico muy importante en la escena política de la CEE.

Por todo lo anterior, con el propósito de que las regiones pudieran participar de una forma más activa en la política de sus Estados y en el proceso de integración, con la idea de que el diálogo institucional entre las regiones y las instituciones comunitarias fuera fluido y provechoso, el 18 de enero de 1985, una década más tarde de que se pusiera en marcha el FEDER, se creó en Estrasburgo el Consejo de las Regiones de Europa (CRE).

³⁸⁵ *Ibidem.*

³⁸⁶ Consejo de Europa, *Declaración de Burdeos sobre los problemas de la regionalización*, hecha pública el 1 de febrero de 1978.

El estatuto por el que nació fue aprobado por la mesa provisional el 23 de marzo de ese mismo año en Barcelona. Fue definitivamente aprobado sólo unos meses más tarde en su Asamblea Constituyente el 14 de junio en su reunión de Lourain-La Neuve. Como también allí se aprobó el reglamento interno y un protocolo de cooperación con el Centro Europeo de Desarrollo Regional (CEDRE). Con el fin de contar con una mayor ayuda técnica y el mejor desarrollo científico en sus proyectos de desarrollo.

Dos años más tarde, en 1987, la Asamblea General del Consejo de las Regiones de Europa (CRE), en su reunión de Bruselas, ratificó el acuerdo que anteriormente habían firmado el propio CRE y CMRE, por la que se certificó su cambio de denominación, que a partir de ese momento pasó a llamarse la Asamblea de las Regiones de Europa (ARE)³⁸⁷. Una nueva institución regional a nivel europeo que nació con una clara vocación de influir directamente en el proceso de construcción europea, y ciertamente tuvo muy pronto la ocasión de demostrarlo, porque este organismo tuvo un papel destacado en la creación del Consejo Consultivo de los Entes Regionales y Locales en 1988, que fue, como ya he resaltado antes, uno de los antecedentes directos del Comité de las Regiones (CdR), que se creó unos años más tarde. La creación de la ARE fue la primera vez en la que las regiones tuvieron una organización propia en la que quedaban al margen los gobiernos de sus Estados.

Como se puede ver, la proliferación de las instituciones regionales a nivel europeo y su amplitud fueron creciendo con el paso del tiempo. Los cambios económicos, sociales y culturales que se produjeron en el espacio comunitario, incidieron en que se transformara la percepción que las regiones fronterizas de la CEE tuvieron de sí mismas, como también la percepción que del hecho regional tuvieron a nivel de cada país miembro, al nivel de Europa comunitaria y de su papel en el proceso de

³⁸⁷ En <http://www.a-e-r.org/>.

integración. Se estaba creando Europa. El Mercado Único, aunque no estaba completado en ese momento, ya era un factor lo suficientemente importante como para que sobre su funcionamiento se vertebrara el funcionamiento de las políticas comunitarias, y para ello, el equilibrio regional era uno de los objetivos a lograr en un grado mayor del que se consiguió hasta entonces, porque sin lo uno lo otro se quedaba en el aire. Por eso era importante que las regiones menos favorecidas se integraran en el proceso de integración sería la muestra clara de su éxito. Porque su fracaso, se convertiría en un problema de primer orden para las instituciones comunitarias. La prueba de que el modelo de desarrollo económico que se pretendía alcanzar en el espacio comunitario había resultado un fracaso.

7.5. La cooperación transfronteriza y el modelo de desarrollo.

Durante las dos décadas que siguieron a la firma del Tratado de París, salvo alguna excepción importante, como fue el desarrollo del propio BENELUX, lo cierto es que cualitativamente la cooperación transfronteriza no fue un hecho realmente importante, aunque sí creciente.

La vanguardia del proceso de integración europea tuvo como protagonista principal a la CEE, y lo fue desde el mismo momento de su creación. Por el lógico desarrollo del mismo, esta institución, no parece que tuviera muy en cuenta en un primer momento este instrumento político como forma de desarrollo económico y de modernización. En el periodo de “integración negativa” de la CEE³⁸⁸ el principal objetivo era la creación del Mercado Común y a este objetivo fueron encaminados sus esfuerzos, pues se tenía entonces la firme creencia de que la puesta en funcionamiento del Mercado Común, ya fue de por sí, era un elemento clave para que se crearan unos lazos de cooperación,

³⁸⁸ John Pinder, “Positive Integration and Negative Integration: some problems of economic union in ECC”, *The World Today*, n° 24, 1968, pp. 88-110.

incluso más allá de los comerciales, entre los países miembros lo suficientemente importantes como para que este germen pudiera desarrollarse en el futuro. Las fronteras entre los países miembros fueron, hasta la puesta en marcha de la CECA, “cicatrices de la historia”³⁸⁹, y tras las dos guerras mundiales esas cicatrices debían de ser bien curadas por que ya no se pudieran abrir más veces y convertirse en heridas. En este punto fue en el que la cooperación transfronteriza se mostró como un instrumento a tener en cuenta, para dar un paso hacia delante en los procesos de modernización regional y paliar los perjuicios causados por esta concepción de frontera como punto de división que se mantuvo a lo largo del tiempo. De este modo, también, sería una forma de mostrar el “rostro humano” de la política de la CEE/UE. La creación del Mercado Común respondió a la idea de poder llevar a cabo una idea de desarrollo económico preconcebida, por lo que llevaba implícito un objetivo de dotar al espacio de la CEE de una mayor cohesión territorial y social. Así, desde la década de los setenta, cuando en las instituciones comunitarias y regionales se asumió que los ciudadanos debían tener una mayor responsabilidad en la política, la economía, la administración y demás ámbitos, respondiendo a la idea del progreso de la democracia. Fue por todo ello por lo que la cooperación transfronteriza se convirtió en un instrumento válido para las regiones y las instituciones comunitarias. Como un elemento a tener en cuenta a la hora de desarrollar el principio de subsidiariedad³⁹⁰ que quedó institucionalizado en el TUE posteriormente.

Por otro lado, como ya he citado antes, nunca se pretendió que el resultado de la cooperación transfronteriza fuera a cambiar las fronteras o atentar contra la soberanía de los Estados, sino sólo mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos y contribuir en

³⁸⁹ *Carta Europea de las Regiones fronterizas y transfronterizas*, en www.aebr.net, Consultado el 6 de febrero de 2007.

³⁹⁰ Preámbulo del Tratado de la Unión Europea, en *DOCE n° C 325/7* de 24-12-2002

la medida de lo posible a hacer realidad la “Europa de los ciudadanos” que tenían en mente muchos de los dirigentes de las instituciones comunitarias. El propio Consejo de Europa ya advirtió que “la integración europea se conjuga con la regionalización y la municipalización de los poderes”³⁹¹.

En la década de los años setenta, el fenómeno de la cooperación transfronteriza fue cobrando una creciente importancia, y a este hecho en mi opinión contribuyeron de forma decisiva los siguientes factores:

- 1- El desarrollo del Mercado Común como un Mercado interior comunitario. Lo que eliminaba fronteras, aranceles y con ellos las ventajas comparativas de algunos productos en un mercado más amplio y más competitivo.
- 2- El creciente desarrollo político del Consejo de Europa. Sin duda menor en importancia que el alcanzado por la CEE, pero lo suficientemente importante como para la institución se convirtiera en un foro de debate acerca de los problemas que afectaban a sus países miembros, y donde se trataron de aportar diferentes soluciones desde distintos ámbitos, y que sí venía auspiciando la creación de diferentes instituciones y marcos de cooperación en este ámbito.
- 3- En relación con el punto anterior, la proliferación de asociaciones regionales que, al abrigo de esta institución, tenían como fin el desarrollo económico de sus miembros, también es un punto a tener en cuenta. Se convirtieron éstas en foro de discusión y planteamiento de soluciones a problemas comunes. En estas asociaciones se agruparon diferentes regiones de los países miembros.
- 4- Las crisis económicas de los años setenta también hicieron las regiones de los países de Europa occidental, y en mayor medida las menos favorecidas, tomaran

³⁹¹ Consejo de Europa, *Declaración de Burdeos*, *op cit.*

conciencia de que la colaboración institucional era una herramienta, entre otras, de afrontar los problemas económicos y sociales.

El hecho fue que durante la década de los años setenta, los problemas de la CEE en el ámbito regional incidieron gravemente en que la CEE no pudo alcanzar los objetivos que se planteó. Un gran obstáculo para avanzar en el proceso de integración. Ya he hecho referencia en los capítulos anteriores a los problemas económicos y financieros que sufrieron los países de la CEE. La estafación fue uno de los problemas más grandes a los que se enfrentaron los gobiernos nacionales de los países miembros, y para las instituciones comunitarias también fue un problema porque, entre otras cosas, ayudó a hacer aun más grande la brecha entre las regiones más y las menos favorecidas. Además, también las regiones desarrollaron un papel cada vez más protagonista en el progreso económico de sus países y en el proceso de integración europeo, pero también podían ser un elemento de ayuda al desarrollo de la democracia como valor fundamental. Este fue uno de los hechos que permitió a las regiones tener un mayor peso político en sus Estados correspondientes. Una influencia que también quisieron desarrollar a nivel europeo para paliar la situación de crisis que se vivía.

En la Declaración de Burdeos, el Consejo de Europa se afirmó que el problema regional era un problema que estaba rompiendo Europa, y que “los parlamentarios y los responsables locales y regionales intervengan con fuerza ante sus autoridades nacionales para que al fin se comprometan realmente en el camino de una política regional verdaderamente europea”³⁹², aunque las instituciones comunitarias ya pretendían llevarla a cabo en su ámbito. Como se puede ver, la cooperación transfronteriza y la política regional ya se habían identificado como dos instrumentos necesarios para

³⁹² *Ibidem.*

imbricar a las regiones menos favorecidas en el proceso de modernización y desarrollo que era el proceso de integración.

7.6. El Convenio-marco de cooperación transfronteriza.

En la década de los años 80, la Asociación de las Regiones Fronterizas de Europa (ARFE) y el PE elaboraron un documento acerca de la cooperación transfronteriza entre las regiones de los países miembros, la Carta Comunitaria de Regiones Fronterizas y Transfronterizas. Un año antes, en Madrid, en el seno del Consejo de Europa se aprobó el Convenio-marco relativo a la cooperación transfronteriza³⁹³. Con la firma de este documento se demostró que, al menos en ese momento, en lo que se refería a la cooperación entre las regiones de diferentes países, el Consejo de Europa iba por delante de la CEE, e introdujo una novedad que resaltaba la importancia de las regiones en diferentes ámbitos. La realidad era que algunas regiones de los países miembros gozaban de “desventajas geográficas”³⁹⁴, por lo que tenían que hacer frente a “dificultades específicas”³⁹⁵, entre otras, como resultado de su situación geográfica. Como así se remarcó también en algún otro documento de la Unión en la década de los años noventa³⁹⁶. De este modo se podrían resumir la situación de marginalidad y la carestía en las condiciones de vida de los ciudadanos de estas regiones en algunos ámbitos con respecto a otras regiones y siempre por debajo de la media comunitaria.

El Convenio-marco tuvo unos antecedentes históricos que ciertamente hacen pensar que el problema ya estaba identificado desde mucho tiempo antes. Sin ir más lejos, el origen de este Convenio de cooperación transfronteriza tuvo su origen en la directiva nº

³⁹³ Consejo de Europa, *Convenio Marco sobre cooperación transfronteriza*, firmado en Madrid el 21 de mayo de 1980. En la actualidad ha sido firmado por 36 países y ha sido ratificado por 33.

³⁹⁴ *Ibidem*.

³⁹⁵ *Ibidem*.

³⁹⁶ Comisión Europea, Dirección General de Políticas Regionales, *Europa 2000. Perspectivas de desarrollo del territorio de la Comunidad*. Bruselas- Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 1992.

227 (1964) de la Asamblea del Consejo de Europa. En este documento se remarcó que la cooperación transfronteriza era un elemento de modernización a tener en cuenta para poner en marcha los recursos potenciales de los territorios. Tan sólo dos años después, en 1966, esta misma Asamblea redactó la recomendación nº 470, en la que se transmitió al Consejo de Ministros de AAEE de los países miembros la intención de aprobar un proyecto de convenio que durante este tiempo se redactó. Pero la falta de acuerdo en el propio seno de la Asamblea, pero sobre todo a nivel de los propios Estados miembros implicados impidió que el proyecto cuajara.

La situación con respecto a la creación de una nueva legislación permaneció en una fase de impasse que se mantuvo durante algunos años. Hubo que esperar hasta el año de 1975 para que se produjera alguna novedad. A finales de ese año se llevó a cabo la I Conferencia de Ministros responsables de las colectividades locales en París, y fue de esta reunión donde se elaboró un anteproyecto de Convenio-marco de Cooperación Transfronteriza. Este documento sirvió de base para el trabajo legislativo llevado a cabo en los años posteriores en el seno del Consejo de Europa. Así, tras las modificaciones pertinentes y tras seguir los trámites reglamentarios el Convenio-marco fue adoptado por el Consejo de Ministros de los países miembros el 5 de febrero de 1980. A partir de ese momento, la firma de la aprobación de este Convenio-marco en Madrid, promocionado por la ARFE y el con el apoyo del propio PE. Una institución que, antes de que se firmara este Convenio-marco, ya recomendó en varias ocasiones con anterioridad que se adoptara el anteproyecto del Convenio al que me refería antes³⁹⁷, así como después de la firma del Convenio-marco de Cooperación Transfronteriza, un

³⁹⁷ Véase las resoluciones del PE en *DOCE* nº C 293 de 13 de diciembre de 1976 y *DOCE* C 140 de 5 de junio de 1979.

hecho que se produjo en Madrid³⁹⁸, el 21 de mayo de ese mismo año, desarrolló una intensa actividad política para que los países miembros lo adoptaran como el marco jurídico competente para regular la cooperación transfronteriza.

También para la firma del Convenio-marco fue importante el trabajo desarrollado por el PE. Desde hacía un tiempo en el seno de esta institución hubo un interés creciente, como en el resto de las instituciones de la propia CEE, en asumir una mayor responsabilidad política a la hora de poner remedio al problema regional y, en particular, al problema regional en las regiones fronterizas de la Comunidad. Todas las recomendaciones que en este sentido fueron emitidas por el Consejo o el PE, dan pie a pensar que el problema ya era una realidad en la década anterior, en la década de los años setenta. Con lo que se trató de poder aportar soluciones a la nueva realidad a la que se enfrentaron las regiones de los países miembros, como también las instituciones comunitarias y las propias regiones comenzaron a pedir y a exigir respectivamente que las regiones desempeñaran un papel con mayor protagonismo en el proceso de integración.

En el preámbulo del “Proyecto Spinelli” se dejó constancia de que la cooperación interregional debía de ser uno de los vectores de desarrollo de la CEE, de que era muy importante para el desarrollo de la futura Unión su papel en el proceso de integración como elemento dinamizador de la economía, así como también debía ser un instrumento democratizador de las instituciones comunitarias y que ayudara a acercar a los ciudadanos a las instituciones comunitarias, algo de lo que el proceso de integración no andaba sobrado en ese momento pese a los avances que se lograron en esa época³⁹⁹.

Todas estas ideas chocaban con el hecho de que en los Tratados constitutivos fueron

³⁹⁸ Véase las resoluciones del PE en *DOCE n° C 327* de 15 de diciembre de 1980, *DOCE n° C 149* de 14 de junio de 1982, *DOCE n° C 13* de 17 de enero de 1983, *DOCE C 127* de 14 de mayo de 1984 y *DOCE n° C 99* de 13 de abril de 1987.

³⁹⁹ Me refiero a las elecciones al PE por sufragio universal, que por primera vez se llevaron a cabo en 1979.

sólo los Estados los que tenían la cualidad de ser sujeto de derecho en el sistema institucional de la CEE, como también luego más adelante fue así cuando la CEE pasó a ser la UE. En este caso, el uso que del concepto de frontera se empleó hasta ese momento, que políticamente aun tenía connotaciones prácticas de barrera, económicamente tenía una noción mucho menos permeable. Pero éste no era el problema, sino que, si por un lado se planteaban soluciones desde el ámbito de la CEE o desde los gobiernos nacionales de los países miembros, también debían plantearse soluciones a nivel regional, como también a este nivel debía de desarrollarse una instancia administrativa. Un hecho que ya se llevaba a cabo en la totalidad de los países miembros de la CEE.

A este nivel, el regional, el concepto de frontera se convirtió en una realidad mucho más problemática, como también era el caso entre los diferentes países miembros de la CEE si nos referimos al ámbito político o cultural. La existencia de diferencias en estos ámbitos entre las regiones de los países comunitarios que eran fronteras con otros países miembros o países no miembros de la CEE/UE hizo que surgieran problemas. Normalmente los ciudadanos de uno y otro lado disfrutaban de una manifiesta desigualdad económica, social e incluso jurídica, pero es que incluso dentro del propio espacio comunitario, más allá de un mínimo común denominador, esto también era una realidad. Bien porque generalmente se encuentran alejados de los centros financieros y políticos más desarrollados de sus países y de la CEE, bien porque sus centros comerciales se hallaban demasiado separados del interior, bien porque eran regiones con una deficiente red de infraestructuras y de servicios al encontrarse en los puntos extremos de las redes nacionales de comunicación o por la conjunción de todos éstos y algunos otros factores de relevancia. La cooperación entre las regiones de los países

miembros pasó a ser un nuevo elemento a tener en cuenta a la hora de analizar la realidad de las regiones de los países miembros en la década de los años ochenta.

Por eso en la década de los años setenta, y de forma mucho más generalizada en la década posterior, la cooperación transfronteriza fue el resultado de la cooperación de los gobiernos autónomos de las regiones en cuestión y que estaría circunscrita a los ámbitos en que estos gobiernos tuvieran competencias y siempre de una forma no oficial, aunque se estaba inaugurando una nueva forma de lo que tradicionalmente se entendieron por relaciones internacionales. No estaríamos hablando de supranacionalidad o de la creación de ningún gobierno común, sino del desarrollo de órganos colegiados especializados en el análisis y solución de problemas concretos, mediante el desarrollo de una política común en el espacio que formarían las regiones implicadas. Fue de este modo como en el seno del Consejo de Europa surgieron las llamadas Eurorregiones, una creación que a partir de la década de los años setenta se convirtió en un fenómeno mucho más general⁴⁰⁰.

Éstas eran un tipo de unidad territorial determinado por su funcionalidad que, con diferencias de status jurídico muy importantes entre ellas, sirvieron de marco para la puesta en funcionamiento de políticas regionales de desarrollo y modernización para la solución de problemas concretos, que estaban destinadas principalmente a la creación de empleo y de mejores infraestructuras y comunicaciones. A finales de la década de los años ochenta, con la creación y la aprobación del AUE, la CEE intentó llevar a cabo una política más activa en este ámbito. Bueno, en realidad, la cooperación transfronteriza tuvo un pequeño apartado dedicado en el propio texto del AUE, en el que se reflejó que la CEE organizaría siempre que lo considerara oportuno “un diálogo político con

⁴⁰⁰ En 1948 se formó el BENELUX, que actuó como una Eurorregión. En 1958 se creó la Eurregión de Gronau, entre Alemania Federal y los Países Bajos. La siguiente en formarse fue se constituyó Consejo de Kvarken formada por Finlandia, Noruega y Rusia. En 1976 se creó la Eurorregión Mosa-Rin, entre Holanda, Bélgica y Alemania Federal. A partir de ese momento se generalizó este fenómeno.

terceros países y agrupaciones regionales”⁴⁰¹. Se reflejó así, por un lado, que el desarrollo de estas instituciones regionales ya era una realidad a tener en cuenta a la hora de plantear políticas de desarrollo para las regiones menos favorecidas de los países miembros, pero también, por otro, se asumió que era importante que se estableciera un diálogo fluido entre las instituciones comunitarias y las asociaciones regionales para que la CEE pudiera llevar a cabo de una manera eficaz la política regional. No en vano la Comisión europea y la ARFE llevaron a cabo una intensa colaboración a partir de 1990 en el marco del proyecto LACE, que estaba encaminado a dar una cada vez mejor asistencia técnica para una mayor y mejor cooperación entre las regiones comunitarias. Para lo que suministraba información y asesoramiento a los organismos regionales que lo solicitaban, para lo que se puso en marcha en el seno de la CEE el proyecto LACE, cuyo objetivo principal era “la compilación y distribución de ejemplos de buenas prácticas y el fortalecimiento de la formación de una red entre las regiones fronterizas”⁴⁰².

El caso de la cooperación entre regiones de los países miembros era sólo un caso sobre el que se tenían que tomar medidas. En el caso de las regiones fronterizas de la CEE con las regiones colindantes de países no miembros, las relaciones entre éstas tendrían que ser consideradas, como no podían ser de otro modo, como parte de la política exterior de la Comunidad, ya que tendría que ser calificado de esta forma cuando la cooperación entre las instituciones comunitarias y algunos organismos regionales se circunscribiera a una parte fuera del espacio comunitario. Esto también introdujo algunos condicionantes y algunos problemas graves a la hora de intentar poner remedio desde el ámbito comunitario. Otra vez se nos muestra el problema que tenía su

⁴⁰¹ Art. 30.8 del AUE, *op cit.*

⁴⁰² Comisión Europea, *Guía Práctica de Cooperación Transfronteriza*, Luxemburgo, Servicio de Publicaciones de la UE, 2000, p 6.

origen en el hecho de que estas organizaciones regionales no surgieran en el seno de la CEE y sí en el Consejo de Europa y que fueran los Estados, en el caso de la CEE, los únicos sujetos de derecho y los únicos responsables ante las instituciones comunitarias⁴⁰³. En este caso, como en muchos otros en el caso de la CEE, la puesta en funcionamiento de una política de cooperación transfronteriza no sólo dependió de su contenido, sino también de la forma en que se ponga en funcionamiento y de quién fue el encargado de llevar a cabo esta labor. Además, las fronteras de la Unión Europea se encontraron desde los últimos años de la década de los ochenta y noventa sometidas a grandes cambios, como consecuencia de los sucesivos procesos de ampliación que ha sufrido en los últimos tiempos. Entre 1996 y 1999, la iniciativa LACE se amplió a los países de Europa central y oriental, lo que hizo posible que en el seno de la UE se pudiera desarrollar el programa PHARE CBC. Un hecho que hizo necesario, entre otras cosas, la revisión de la guía de cooperación transfronteriza que había sido utilizada por las instituciones comunitarias desde los años anteriores.

Como se puede ver, la cooperación transfronteriza o interregional se convirtió en una realidad a tener en cuenta a partir de la década de los años setenta. Una realidad que generó una intensa labor legislativa en muchas instituciones. No sólo supuso la creación de instituciones interregionales, sino la adaptación de una legislación reguladora por parte del Consejo de Europa o la mención a este nuevo instrumento en la legislación de la CEE.

⁴⁰³ Véase la sentencia del Tribunal de Justicia de la CEE en los Asuntos 97/81 de la Comisión contra Bélgica de 2 de febrero de 1982, y la sentencia del Tribunal de Justicia de la CEE referida al Asunto 227-230/85 de 14 de enero de 1988.

7.7. Las iniciativas de cooperación transfronteriza en la CEE/UE.

Desde luego la creación de la ARE marcó un antes y un después en el desarrollo de asociacionismo regional. En primer lugar, porque la creación de la ARE significó dar un salto cualitativo muy importante en el asociacionismo regional y, en segundo lugar, porque la ARE comenzó a trabajar de forma conjunta con las instituciones comunitarias, sobre todo con el PE, en diferentes ámbitos para plantear soluciones a los problemas que se estuvieron manifestando en ese momento a nivel regional, y que principalmente tuvieron que ver con el desarrollo económico, el empleo, la reconversión industrial y el desarrollo cultural en estas regiones.

Hasta 1990, la colaboración más importante fue la aprobación del programa INTERREG⁴⁰⁴. Una iniciativa de la CEE que tenía como objetivo principal el ayudar a las regiones fronterizas para prepararse para el Mercado Único. Unas regiones fronterizas de la aun por entonces CEE, a las que también les afectaron algunos problemas de desarrollo comparativo importantes. Cuando se aprobó el AUE, hubo una firme voluntad por parte de las instituciones de la CEE de seguir avanzando en este camino. El TUE se intuía en el futuro⁴⁰⁵, con todo lo que eso significó para las regiones y el desarrollo del Mercado único y en las instituciones de la CEE. Pero es que también en las regiones fronterizas comunitarias, más pobres por lo general que las regiones centrales de la CEE, también se dejaron sentir los efectos, por proximidad geográfica, de la caída del Muro de Berlín, del desmoronamiento de la URSS y sus países satélites de Europa central y oriental. Por eso, las fronteras de la CEE con estos países se podían convertir en un grave foco más grave de tensión política, económica y social para los

⁴⁰⁴ Comunicación C (90) 1562/3 a los Estados miembros por la que se establecen las directrices de los programas operativos. El contenido del programa INTERREG se encuentra en *DOCE n° C 215* de 30 de Agosto de 1990.

⁴⁰⁵ Una reflexión del profesor F. Aldecó es el hecho de que a medida que se fueron sucediendo los cambios en los Tratados constitutivos desde la aprobación del AUE es que cada reforma deja abierto el camino a la posterior, en F. Aldecó Luzárraga, "Una Europa". Su proceso constituyente. 2000-2003. Madrid, Biblioteca Nueva, 2003, p 44.

países miembros, pero también para la propia CEE, de lo que ya era. El mundo tal y como se conoció hasta ese momento desapareció y los problemas que afectaban a los países ex-comunistas podían revertir en los países miembros y afectar a los objetivos que se planteó la CEE para seguir avanzando en el proceso de integración. Para evitar que se pudiera agravar el problema, el programa INTERREG contemplaba diferentes acciones de ayuda a estos países que se encontraban en plena transición hacia la economía de mercado y un sistema democrático. Estas acciones básicamente se podían reducir a tres, que se podrían identificar como:

- 1- La planificación y la puesta en funcionamiento conjunta de programas fronterizos.
- 2- La aplicación de medidas que aumenten los flujos de información a cada lado de las fronteras y entre las regiones fronterizas e instituciones públicas y privadas de las regiones afectadas.
- 3- La creación de instituciones y organismos comunes que aumenten la cooperación a este nivel.

La gestión de los recursos comunes y las buenas prácticas de gobierno en la administración de las cosas eran la piedra angular sobre la se basó el desarrollo del programa INTERREG. Un programa en el que las propias instituciones comunitarias depositaron sus esfuerzos para que se pudiera llevar a cabo una correcta acción de gobierno en las regiones en dificultades por su condición fronteriza. Las instituciones comunitarias ya tenían asumido el hecho de que la cooperación interregional era uno de los instrumentos a tener en cuenta para llevar a buen puerto el proceso de integración europea. Esto se demuestra por el hecho de que, en el final de la década de los años ochenta y en el inicio de la década de los noventa, un periodo caracterizado por sus

profundos cambios legislativos en el seno de las instituciones comunitarias, consecuencia de aprobación y la puesta en marcha primero del AUE y luego con el TUE, se hiciera mención explícita a la cooperación transfronteriza en el texto de este último tratado⁴⁰⁶. A partir de ese momento se habló de cooperación interregional, pues con la firma y la aprobación del Tratado de la Unión, se habló de forma explícita del establecimiento y el desarrollo de las redes transeuropeas, lo que llevaba implícito el desarrollo de esta cooperación transfronteriza. Bien es cierto que no quedaba claro el cómo se podía llevar a cabo este tipo de cooperación entre las regiones, como tampoco quedaba claro el modo y la forma en la que esta cooperación se debía llevar a cabo. De hecho el nuevo título XII del Tratado de la CEE, en su artículo 129B literalmente decía:

“1. A fin de contribuir a la realización de los objetivos contemplados en los artículos 7 A y 130 A y de permitir que los ciudadanos de la Unión, los operadores económicos y los entes regionales y locales participen plenamente de los beneficios resultantes de la creación de un espacio sin fronteras interiores, la Comunidad contribuirá al establecimiento y al desarrollo de redes transeuropeas en los sectores de las infraestructuras de transportes, de las telecomunicaciones y de la energía.”⁴⁰⁷

Por otro lado, el punto número 2 de este mismo artículo hacía mención explícita al hecho de que la cooperación entre las regiones de un mismo país miembro también fue una situación a tener en cuenta a la hora de desarrollar los recursos económicos potenciales de las regiones de los países miembros, con lo que se afirmó que:

“En el contexto de un sistema de mercados abiertos y competitivos, la acción de la Comunidad tendrá por objetivo favorecer la interconexión e interoperabilidad de las redes nacionales, así como el acceso a dichas redes. Tendrá en cuenta, en particular, la necesidad de establecer enlaces entre las regiones insulares, sin litoral y periféricas y las regiones centrales de la Comunidad”⁴⁰⁸

⁴⁰⁶ Art. 104B, art. 128 y 129B del TUE, en *DOCE n° C 191* de 29 de julio de 1992.

⁴⁰⁷ Título XII, art 129 B.1 *Ibidem*.

⁴⁰⁸ Título XII, art 129 B.2 *Ibidem*.

El contenido de este artículo ejemplifica claramente las dimensiones que tenía el problema regional comunitario. Porque el problema regional se desarrolló en regiones de diferentes Estados, pero también en regiones de un mismo país, lo que también era muy a tener en cuenta a la hora de aportar soluciones. Como he dicho con anterioridad, el problema regional comunitario era un problema que se manifestó en las regiones menos favorecidas, aquéllas con un PIB menor a la media comunitaria, y en esto no tuvo nada que ver con el hecho de que fueran regiones de uno o diferentes países miembros, sino con el intento de hacer de la CEE un espacio económico más homogéneo. Para ello, el final de este mismo artículo 129 B fue muy esclarecedor. Aunque no lo diga de forma textual, el que había un problema a solucionar a nivel regional, si se afirmó que la interconectividad entre las regiones más desarrolladas y las menos de la Unión era una solución a este tipo de problemas.

El desarrollo del Mercado Común Interior tenía mucho que ver en el desarrollo económico menor de algunas de las regiones periféricas de la Unión. También la integración de éstas en el Mercado Interior era otro objetivo a cumplir. Se crearon muchas expectativas con la puesta en marcha del Mercado único, en su mejor funcionamiento, con lo que la cooperación transrregional, como la política regional comunitaria, al ser ambas políticas de desarrollo y de modernización de las regiones menos favorecidas de la Unión, debían complementar o corregir, según el caso, el funcionamiento del Mercado único. Sin duda nos encontramos, otra vez, ante una nueva toma de responsabilidad ante otro problema por parte de la UE. Algo que se hizo explícito en el nuevo art. 129 C del Tratado de Roma, que fue incluido en este texto tras la firma del Tratado de la Unión y que decía:

“1. A fin de alcanzar los objetivos mencionados en el artículo 129 B, la Comunidad:

- elaborará un conjunto de orientaciones relativas a los objetivos, prioridades y grandes líneas de las acciones previstas en el ámbito de las redes transeuropeas; estas orientaciones identificarán proyectos de interés común;

- realizará las acciones que puedan resultar necesarias para garantizar la interoperabilidad de las redes, especialmente en el ámbito de la armonización de las normas técnicas;

- podrá apoyar los esfuerzos financieros de los Estados miembros para proyectos de interés común financiados por los Estados miembros y determinados de acuerdo con las orientaciones mencionadas en el primer guión, especialmente en forma de estudios de viabilidad, de garantías de crédito o de bonificaciones de interés; la Comunidad podrá aportar también una contribución financiera por medio del Fondo de Cohesión que habrá de crearse a más tardar el 31 de diciembre de 1993 conforme a lo dispuesto en el artículo 130 D, a proyectos específicos en los Estados miembros en el ámbito de las infraestructuras del transporte.

La acción de la Comunidad tendrá en cuenta la viabilidad económica potencial de los proyectos.

2. Los Estados miembros coordinarán entre sí, en colaboración con la Comisión, las políticas que apliquen a escala nacional y que puedan tener una influencia significativa en la realización de los objetivos previstos en el artículo 129 B. La Comisión, en estrecha colaboración con los Estados miembros, podrá tomar cualquier iniciativa útil para fomentar dicha coordinación.

3. La Comunidad podrá decidir cooperar con terceros países para el fomento de proyectos de interés común y para garantizar la interoperabilidad de las redes.”⁴⁰⁹

Por el contenido de este artículo, el trabajo de la Comisión pasaba a tener una importancia vital en el desarrollo de la cooperación transregional, pero tanto entre países miembros de la UE como en lo que se refería a la cooperación con terceros países. La cooperación transregional pasó a ser también una parte de la política comunitaria, tal y como quedó claramente especificado cuando en el art. 129 D del Tratado de la CEE se resaltó que:

⁴⁰⁹ Art. 129 C *Ibidem*.

“El Consejo, previa consulta al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, adoptará con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 189 B las orientaciones previstas en el apartado 1 del artículo 129 C.

Las orientaciones y proyectos de interés común relativos al territorio de un Estado miembro requerirán la aprobación del Estado miembro de que se trate.

El Consejo, con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 189 C y previa consulta al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, adoptará las restantes medidas previstas en el apartado 1 del artículo 129 C.”⁴¹⁰

Además, también se estaba gestando ya la futura adhesión de nuevos miembros a la UE, y la cooperación transregional iba a jugar un papel importante. En un mundo en el que cada vez las fronteras nacionales se hicieron menos impermeables al tránsito de personas, pero sobre todo a los intercambios comerciales, lo que fue una extensión del proceso que se estaba llevando a cabo en el mundo occidental y en el espacio de la CEE. Además, las regiones que se encontraban al otro lado de las fronteras de la Unión también tenían una importancia capital en el desarrollo de las regiones periféricas de la Unión. En primer lugar porque la aspiración del proceso de integración era hacer de Europa una realidad espiritual, política y moral, mucho más que física. Así, cuando se produjo la caída del Muro de Berlín, se abrió una nueva puerta para la futura ampliación de la aun por aquel entonces CEE. El desmoronamiento del sistema soviético y de sus países satélites fue sin duda la oportunidad que se estaba esperando para el “reencuentro de Europa”, o su restauración como algún otro especialista lo ha llamado⁴¹¹. Una oportunidad que ya se empezó a ver en ese mismo instante y que se aprovechó en los años siguientes con la adhesión de algunos de estos países satélites en los años siguientes a la UE.

⁴¹⁰ Art. 129 D, *Ibidem*.

⁴¹¹ Harold James, *Europe reborn. A History 1914-2000*, Harlow, Pearson Education Limited, 2003, p. 386 y ss

A partir de ese momento, la propia idea de las instituciones de la Unión de favorecer las redes transeuropeas, llevaba implícito el hecho de que éstas no podían ponerse en marcha y alcanzar su grado máximo de desarrollo sin que se llevara a cabo una eficiente política de cooperación interregional, o transrregional, entre todas las partes implicadas en el problema que se pretendía solucionar mediante este instrumento. La puesta en marcha de políticas comunitarias en este ámbito se convirtió en una parte de la política de la UE que debía de complementarse con las medidas que en materia de política regional se estaban llevando a cabo ya en ese momento. Prueba de ello fue la destacada participación del nuevo Comité de las Regiones en las consultas previas que las instituciones comunitarias, y de forma muy particular la Comisión, tuvieron que llevar a cabo para la elaboración de la política regional comunitaria. Y es que tras la aprobación del Tratado de la Unión y su puesta en marcha, la Unión Europea, comenzó a asumir buena parte del papel protagonista que en materia de cooperación entre las regiones en diferentes ámbitos llevaron a cabo en los años anteriores otras instituciones, principalmente el Consejo de Europa.

La participación de las instituciones comunitarias y sus órganos consultivos se vio más claramente cuando se puso en marcha el programa INTERREG II⁴¹². Un programa que se puso en marcha en 1994, y que englobó las mismas actividades que desarrolló anteriormente, desde 1989 y hasta 1993, el programa INTERREG. Ambos programas ciertamente eran muy parecidos, salvo por dos diferencias. La primera era el hecho de que con el INTERREG II se pretendió una mayor implicación de las diferentes autoridades locales y regionales de los países miembros en los problemas que se iban a tratar. La segunda diferencia, fue que con el INTERREG II también se puso en marcha la iniciativa REGEN. Esta iniciativa estaba destinada a completar las redes de energía

⁴¹² Programa INTERREG II, en *DOCE* n° C 18 de 1 de Julio de 1994.

de las regiones comunitarias y a ponerlas en contacto con redes más amplias que superaran el espacio de la Unión. Desde la década de los noventa se vio que la Europa de la UE, como se hizo más patente en los años siguientes, tendría un problema de déficit de energía, lo que era un problema de primera magnitud. Esta iniciativa implicaba un ámbito nuevo en el terreno de la cooperación transregional, como también implicaba a un sector de gran importancia estratégica. Había una relación de interdependencia entre algunas zonas de la UE con el centro y Europa del Este en el ámbito de la energía. En un momento en que en la UE se cerraron las centrales nucleares y con el desarrollo industrial y progreso económico que se alcanzó en el espacio de la UE, para el normal desarrollo de la vida moderna se necesitó cada vez más energía, que en ocasiones llegaba de procedente de fuera de la UE. Era ésta una consecuencia de la puesta en funcionamiento de la CEE y del desarrollo de los procesos de modernización, en las regiones centrales de la UE y en las regiones periféricas, pues era éste el objetivo principal que se pensó alcanzar con la puesta en marcha de los programas REGEN e INTERREG II.

Con este mismo objetivo, el de alcanzar un mayor desarrollo económico y fortalecer el desarrollo económico de las regiones fronterizas, la UE puso en marcha el programa RECITE⁴¹³. Una iniciativa que estaba destinada a favorecer la creación o institucionalización, entre 1995 y 1999, de redes de cooperación entre diferentes ciudades y regiones de los países miembros, con la idea de que entre los agentes locales se pudiera crear un canal para la transferencia de información, técnicas de trabajo y experiencias de gobierno y, de este modo, mejorar y difundir las técnicas y métodos de los órganos de gobierno de las regiones menos favorecidas. Además, también era uno de sus objetivos el que entre las regiones comunitarias se pudieran desarrollar diferentes

⁴¹³ Programa RECITE, Reglamento (CEE) 2083/93, en *DOCE n° L 193* de 31 de julio de 1993.

programas de cooperación de carácter general que pudieran mejorar la situación socioeconómica de las regiones.

Pese a estas iniciativas, lo cierto fue que en la mayoría de ellos, pese a los acuerdos y la creación de estructuras de cooperación transrregional que se crearon en este periodo, las instituciones regionales y locales implicadas en este proyecto de cooperación, tuvieron que enfrentarse a un grave problema formal. Me refiero a que en los propios acuerdos de cooperación, los objetivos y la forma en que se pretendía alcanzarlos estaban muy poco concretados en los textos en la mayoría de los casos y sólo se plasmaron meros formalismos. Esta falta de concreción supuso un obstáculo para poder avanzar en el desarrollo económico y social de las regiones menos favorecidas y para el hecho, ya público y notorio desde la década de los años ochenta, de que este desarrollo se pudo llevar a cabo a través de un proceso de regionalización política y administrativa que se estaba llevando a cabo en los países miembros de la CEE/UE, como forma de desarrollar el principio de subsidiariedad y el progreso democrático. Un proceso que implicó un mayor protagonismo por parte de los gobiernos de las regiones a la hora de poder aplicar una legislación competente en pos de un mayor y mejor desarrollo económico, social y cultural del propio territorio. Si esta política no fue eficaz, no pudo suponer una solución a los problemas de las regiones menos favorecidas en el seno de la UE.

7.8. Algunas iniciativas multilaterales de las propias regiones.

Los procesos de regionalización que se estaban llevando a cabo en los países miembros de la CEE recibieron un fuerte aldabonazo por parte de las instituciones comunitarias cuando, en el Tratado de la Unión, se reflejó que el principio de subsidiariedad sería una de las señas de identidad de la administración comunitaria, para

lograr un acercamiento de ésta a la ciudadanía⁴¹⁴. Una vez más, en el ámbito de la administración, se asistió a un cambio muy importante. La frontera ya no pudo seguir siendo punto de separación entre los ciudadanos de uno y otro lado, sino, más bien al contrario, punto de reunión y de encuentro de éstos para, desde su especificidad, plantear la solución de problemas comunes e identificación conjunta. Con lo que los gobiernos de las regiones, también tomaron iniciativas a tener en cuenta para su propio beneficio, el de sus Estados y el del conjunto de la UE. Las regiones adquirieron un papel con mayor protagonismo en el proceso de integración y en el desarrollo político de las instituciones de la UE, aunque aquí, siguieron siendo los Estados los máximos protagonistas.

En el final de la década de los años ochenta, se introdujeron nuevos cambios dentro del asociacionismo regional, lo que afectó al modo en el que estas asociaciones establecieron sus marcos de cooperación. En el seno de la Conferencia de Regiones Periféricas Marítimas (CRPM) comenzaron a crearse diferentes Comisiones de trabajo que centraran su trabajo en un área geográfica determinada. Así, en 1989, en la reunión de esta Conferencia en el Faro, en el Algarve (Portugal), nació la Comisión Arco Atlántico. Una de las seis Comisiones geográficas que hoy operan en el seno de la CRPM⁴¹⁵.

El Arco Atlántico fue un acuerdo de cooperación de carácter general que hoy reúne a 25 regiones de 5 de los países miembros de la UE⁴¹⁶ y que se encuentran situadas en la cornisa atlántica del continente europeo. La cooperación entre las diferentes regiones que forman parte de la Comisión Arco Atlántico se refiere a diferentes temas y ámbitos, tan amplios y diversos, como la seguridad marítima, transporte y medios de

⁴¹⁴ Preámbulo y Art. 3 B del Tratado de la Unión Europea, en *DOCE n° C 191* de 29 de julio de 1992.

⁴¹⁵ El resto de las comisiones geográficas de trabajo que se desarrollan en el marco de la CRPM son las Comisiones de los Balcanes y el Mar Negro, La Comisión Intermediterránea, la Comisión del Mar Báltico, La Comisión del Mar del Norte y la Comisión de las Islas.

⁴¹⁶ Son 5 regiones de Francia, 5 de España, 9 del Reino Unido, Irlanda y 5 de Portugal.

comunicación, medio ambiente, pesca o cooperación territorial propiamente dicha, pero siempre con el objetivo primordial el fomentar el desarrollo empresarial. Algo para lo que el desarrollo y el intercambio de las nuevas tecnologías tendrían un papel destacado. Esto siempre se destacó de las asociaciones de cooperación interregional en general, y, también en el caso del Arco Atlántico, era muy importante la capacidad de las regiones asociadas para llevar a cabo esfuerzos complementarios en favor de un mayor desarrollo mediante un esfuerzo común. La intención, que aún perdura hoy, era que entre las regiones miembros de la Comisión se pudiera crear un espacio definido para el intercambio de experiencias y de buenas prácticas de gobierno y administración de recursos para combatir los efectos negativos de su “localización periférica para establecer proyectos comunes”⁴¹⁷. Ya que desde el primer momento de la creación del Arco Atlántico, en el seno de la Comisión, existió la conciencia de que el grado de interdependencia en asuntos económicos entre los países de la aun entonces CEE iban en aumento, así como que la creación del Mercado Único iba a producir unos efectos que para las regiones periféricas no iban a ser beneficiosos. Los problemas económicos y de desarrollo sobrepasaban en algunos aspectos las escalas regional y nacional, con lo que las soluciones que se debían plantear también en este mismo ámbito, transnacional e interregional. De ahí, que en el seno de la Comisión se adoptaran iniciativas tan variadas y en ámbitos tan diversos, pero estratégicamente tan importantes.

Por ello, la cooperación de la Comisión Arco Atlántico con las instituciones comunitarias comenzó muy pronto. En 1990, por ejemplo, cooperó de forma activa con la Comisión europea en la puesta en marcha de los programas RED, entre 1990-1993, el programa FINATLANTIC, entre el periodo 1991-1993 y el programa Acción piloto-

⁴¹⁷ Comisión Europea, “Interregional and cross-border cooperation in Europe” en Comisión Europea, *Proceedings of the Conference on Interregional Cooperation*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de la UE, 1994.

Atlantis, como también fue estrecha la colaboración de estas dos instituciones en la elaboración del estudio Europa 2000. Un primer estudio prospectivo de cooperación interregional que se llevó a cabo sobre este espacio.

En el seno de la Comisión Arco Atlántico también se desarrollaron importantes programas de desarrollo, con un marcado carácter sectorial. Por ejemplo, el proyecto ARCANTEL reunió a las autoridades portuarias de seis puertos del Atlántico de importancia, las autoridades de Plymouth, Burdeos, Santander, Vigo, Viana do Castelo y Lisboa, con el objetivo de poder informatizar sus actividades administrativas y sus procedimientos operativos. Una labor que se consiguió mediante la implantación de la red local EDI, que se desarrollaba sobre el desarrollo de una base de datos común.

Otro proyecto sectorial que se llevó a cabo dentro de la Comisión Arco Atlántico fue el referido a la Red Atlántica de Industrias Farmacéuticas. En este proyecto se agruparon los laboratorios de las Universidades de Cardiff, Caen, Rennes, Angers, Poitiers, Burdeos, San Sebastián, Galicia y Salamanca, y su objetivo era poder llevar a cabo una evaluación conjunta de compuestos de un gran potencial curativo, ofrecer a los profesionales farmacéutico un servicio común, más efectivo, y favorecer el establecimiento de industrias farmacéuticas en estas regiones.

Además, también se pensó en el deporte como un vehículo para fortalecer los lazos de unión entre las regiones implicadas. Desde el inicio de la era moderna de los Juegos Olímpicos, se vio el deporte como un instrumento importante para la unión de los pueblos, el encuentro entre culturas, el desarrollo de valores como la superación, el sacrificio y la solidaridad y, con esta idea se creó una competición de vela de carácter interregional. Una competición que inició su andadura en el año 1991, y en cuya primera edición participaron nueve de las regiones asociadas.

Otro de ejemplos más importantes de cooperación transfronteriza, ejemplo de que el espacio europeo debía desarrollarse como un espacio moderno y de progreso, fue la firma del acuerdo por el que nació, en septiembre de 1988, la organización “los cuatro motores de Europa”.

Este organismo nació mediante un acuerdo normativo entre las regiones de Baden-Württemberg, Rhône-Alpes, Cataluña y Lombardía, que a la razón serían “los cuatro motores de Europa”. Mediante este acuerdo, los gobiernos de las cuatro regiones pretendieron establecer un nuevo marco de cooperación, principalmente en el ámbito económico y empresarial, intentando fortalecer los lazos de desarrollo entre estas regiones y que esto sirviera como elemento modernizador para el resto de las regiones de los países miembros de la CEE⁴¹⁸. Los acuerdos a los que se llegaron entre los gobiernos regionales de estas regiones respondían a la idea de que la correcta administración de las cosas era uno de los puntos vitales de toda acción de gobierno. Este punto tenía mucha relación con el hecho de que el Estado, ya fuera desde el gobierno central o desde los gobiernos regionales, tenía la responsabilidad de velar por el desarrollo económico y asegurar el bienestar de sus ciudadanos. Por esta razón los acuerdos a los que llegaron estas regiones se referían principalmente a temas económicos y sociales. Su éxito, podía servir de legitimación de estos acuerdos, a la vez que servirían de ejemplo al resto de las regiones de los países miembros. Otra forma también de que las regiones pudieran tener un mayor peso específico a la hora de la toma de decisiones políticas en las instituciones comunitarias.

Ciertamente el acuerdo de los 4 motores de Europa comenzó con un balance positivo. Prueba de ello es que no pasó mucho tiempo para que este acuerdo no sólo se

⁴¹⁸ E. Moxon Browne, “Viviendo en el filo: las tensiones entre el centro y la periferia en la Comunidad Europea” en M. Arenilla, J. Loughlin y T. Toonen, *La Europa de las Regiones. Una perspectiva intergubernamental*, Granada, Universidad de Granada, 1993, p 58 y ss.

pusiera en marcha en el seno de las 4 regiones implicadas, sino que éstas también llegaron a acuerdos similares con regiones de fuera del espacio de la UE. Este fue el caso, en 1990, de la firma de un acuerdo entre los cuatro motores de Europa y la provincia canadiense de Ontario. Fue un inicio de una nueva forma de cooperación transnacional que ha llegado hasta hoy. Pese a que los 4 motores de Europa tienen hoy un peso específico bastante limitado y su importancia es más bien reducida, hoy se siguen reuniendo en foros internacionales con autoridades de otros países para poder llevar a cabo acuerdos en ámbitos muy concretos. Los “Cuatro motores de Europa” nacieron con la intención de aumentar su peso específico en el seno de las instituciones comunitarias. Un hecho que no estuvo exento de controversia, pues al no hacerlo a través de ninguna institución internacional, algunos especialistas interpretaron que, estas regiones, estaban asumiendo competencias que no tenían en materia de relaciones internacionales. El acuerdo de por el que nacieron los “Cuatro motores” de Europa ya se parecía bastante a un acuerdo internacional, y esto chocaba directamente con los ordenamientos jurídicos de cada uno de los países implicados.

Finalmente el acuerdo se mantuvo, y lo cierto es que el experimento de la creación de los “Cuatro motores” de Europa tuvo una eficacia más bien positiva en un primer momento, aunque pronto el éxito se tornó en fracaso. Las empresas emplazadas en estas regiones entraron en competencia directa con el desarrollo del Mercado Único. Un mercado que como consecuencia de la puesta en funcionamiento del AUE se hizo cada vez más común, más único y, por lo tanto, más competitivo, con lo que los acuerdos entre los gobiernos regionales implicados no tenían que afectar a las empresas privadas, que, en ese momento, eran las principales directoras de los procesos de investigación y desarrollo tecnológico. Se desarrolló un puente de unión entre las empresas privadas y los poderes públicos, como eran las obras públicas. Unas obras que se concedían

mediante licitación pública por las autoridades competentes a las empresas privadas. Pero en el Mercado Común, salvo casos excepcionales, era mucho más importante la iniciativa privada en el ámbito de la investigación y del desarrollo tecnológico. Su éxito dependía de su calidad, de su eficiencia y de su innovación, lo que significaba que era un choque de intereses que hizo muy difícil la cooperación entre los diferentes gobiernos regionales cuando fue necesaria la participación de empresas privadas. En este caso también es necesario resaltar el hecho de que la ciencia puede que sea universal, pero es que el desarrollo tecnológico nunca dejó de ser empresarial.

Capítulo 8. El proceso de regionalización en los Estados de la CEE/UE.

En los capítulos anteriores he resaltado el cómo se desarrolló desde los Estados miembros y desde las instituciones europeas, principalmente desde la CEE/UE, una política regional que, desde los diferentes ámbitos desde los que se desarrolló, siempre se consideró principalmente un elemento de modernización económica, política y social. Desde la década de los años setenta, a partir de que la “región” se convirtió en un instrumento de ayuda para el desarrollo de la idea de democracia, esta idea estuvo en consonancia con la idea sobre la que se sustentó el modelo de progreso económico y social de los países de la CEE, y posteriormente de la UE. De este modo, la “región”, como concepto, adquirió un mayor peso como instrumento de modernización, pero no sólo de las instituciones supranacionales, sino también por parte de los propios Estados.

Desde el final de la década de los años sesenta y sobre todo los primeros de la década de los setenta fueron en general años de profundas transformaciones en todos los sentidos, y Europa, más concretamente la Europa de los 6 y la ampliada de los 9 no fueron una excepción. Política y económicamente fueron años de crisis e inestabilidad y sus consecuencias se vieron durante los años posteriores, lo que no hizo sino confirmar que las crisis del petróleo no solo fueron crisis económicas, sino que fueron también años de crisis estructurales que hicieron que se transformaran y se replantearan los modelos que permanecieron vigentes en el mundo occidental desde el final de la II Guerra Mundial⁴¹⁹. De este modo, como consecuencia de esta crisis global y como respuestas a los problemas que ya se venían manifestando distintas alternativas, lo que hizo que con este proceso de cambios se desarrollara un clima de inestabilidad económica, política y social. Por primera vez desde 1945 se puso en duda el Estado del Bienestar, el papel del Estado en la economía, como también en el desarrollo del

⁴¹⁹ J. E. Ruiz-Domenech, *Europa. Las claves de su historia*, Barcelona, RBA, 2010, p 326 y ss y J. Antón Mellón, *Las ideas políticas en el siglo XXI*, Barcelona, Ariel, 2002, p 36 y ss.

modelo social y de crecimiento, la base del desarrollo político y social de Europa occidental durante las últimas décadas. Fueron los años en los que aparecieron y reaparecieron distintos movimientos etnonacionalistas⁴²⁰ en Europa occidental, el final del esplendor del keynesianismo⁴²¹. Una situación de inestabilidad a la que ayudó el hecho de que en ese momento las relaciones internacionales se encontraran en uno de los puntos álgidos de tensión en el contexto de la Guerra Fría⁴²². Eran los años del final de la guerra de Vietnam, el periodo entre la guerra de los Seis Días y la del Yom Kipur, los años siguientes a los procesos de descolonización en países de África y Asia y, también, el periodo en el que acabó salvaguarda del dólar de los EEUU a la económica mundial al abandonarse el patrón oro-dólar, tras la negativa del gobierno de ese país de no poder sostener el sistema tras diferentes ataques especulativos sobre su moneda.

8.1. Los países miembros en la década de los setenta.

Todos éstos fueron factores que tuvieran su influencia en Europa occidental en diferentes ámbitos y sus consecuencias, hicieron que se mostraran signos de agotamiento del modelo económico, político y social que se desarrolló en el mundo occidental desde 1945. Con lo que se intentaron plantear nuevas soluciones para que Europa occidental siguiera siendo un modelo político y económico con un peso específico importante en la economía mundial y en el marco de las relaciones internacionales.

Éstas se basaban en referentes completamente distintos a los que habían sostenido el sistema en los últimos años, pero siempre bajo la premisa de la defensa de los valores

⁴²⁰ Véase, J. P. Fusi, *La patria lejana. Historia del nacionalismo durante el siglo XX*, Madrid, Ed. Taurus, 2001 y A. D. Smith, *El nacionalismo y la modernidad*, Madrid, Ed. Istmo, 1996.

⁴²¹ P. Kugman, *Vendiendo prosperidad*, Barcelona, Ariel, 1994 y P. Ciocca, *La economía mundial en el siglo XX*, Barcelona, Crítica, 2000.

⁴²² T. Judt, *Postguerra. Una historia de Europa desde 1945*, Madrid, Taurus, 2006, p 657 y ss,

cívicos como la libertad, la igualdad, la democracia, el Estado de derecho y el resto de valores que caracterizaban a Europa occidental.

En lo económico, fueron muchos los problemas que acuciaron a los ciudadanos de Europa occidental, y por ellos, por estos problemas, se pusieron en duda muchos de los supuestos de solidaridad sobre los que se edificó el Estado del Bienestar y, por extensión, las bases sobre las que se asentó la sociedad de los países Europa occidental desde la II Guerra Mundial, lo que era una consecuencia de que se puso en duda el papel del Estado en diferentes ámbitos desde el inicio de estos años de crisis. Pero esto no significó que la administración pública permaneciera al margen de estos problemas, de hecho, desde aquí también se tomaron decisiones encaminadas a dar solución a los problemas económicos y financieros.

El problema principal al que se enfrentaron los gobiernos nacionales fue que el aumento del gasto público no mejorara los niveles de empleo, lo que fue una novedad desconocida hasta ese momento y que mostró claramente el agotamiento del modelo keynesiano de crecimiento. Este fenómeno de “estaflación” fue así un problema nuevo a resolver, y el desempleo se convirtió en el problema de las administraciones públicas en los años siguientes. Así cada uno de los Estados miembros tomaron medidas desde los diferentes ámbitos de su administración con vistas a su solución, en pos de un mejor gobierno de sus ciudadanos y una mejor administración de sus recursos, y una de esas medidas implicaron modos de actuación y de gobierno diferentes a lo hasta ese momento se llevó a cabo, pero también medidas destinadas a transformar el modelo de Estado y sus atribuciones, por lo que también se llevaron a cabo una serie de reformas políticas y administrativas⁴²³.

⁴²³ P. Krugman, *op cit*, 1994 y X.L. Outes y X. Vence, *La Unión Europea y crisis del Estado del Bienestar*, Madrid, Síntesis, 1998.

Unas reformas que hicieron que en algunos casos se completaran las llevadas a cabo en los años anteriores en pos de la creación de un ámbito regional en los Estados más importantes de la Europa de la CEE, y luego de la UE. Todo en un momento en el que, por un lado, aparecieron y reaparecieron algunos partidos nacionalistas y regionalistas en el espacio de la CEE/UE⁴²⁴, cuando también el fenómeno del asociacionismo regional supranacional a nivel europeo comenzó a ser un fenómeno de importancia creciente y la puesta en marcha de una política regional comunitaria comenzó a ser una realidad a tener en cuenta en el desarrollo político global de la institución. Todos éstos fueron hechos que tuvieron una influencia variable en el proceso y estaban relacionados entre sí, en el sentido de que en algunos casos se retroalimentaron unos a otros.

El desarrollo de una política regional comunitaria y el desarrollo de una administración regional por parte de los Estados miembros, fueron hechos que se relacionaron más estrechamente a medida que las administraciones regionales de los Estados miembros fueron asumiendo nuevas y, en algunos casos, un mayor número de competencias, a la vez que también, por otro lado, la política regional comunitaria fue adquiriendo un peso mayor en el conjunto de las políticas de la CEE/UE. De igual modo, el desarrollo de las administraciones regionales también estuvo relacionado con el desarrollo político de los partidos regionalistas en el ámbito político de los Estados de la CEE/UE, como también el desarrollo de la idea de democracia bajo el principio de subsidiariedad también fue un hecho que alimentó en cierta medida el desarrollo de discursos de este tipo, con lo que las reformas administrativas y políticas que se llevaron a cabo en los Estados miembros también estuvieron relacionadas con este proceso de cambios político-administrativos. Por otro lado, también el desarrollo de este “nuevo

⁴²⁴ Una interpretación acerca de este hecho se puede ver en A. D. Smith, *Nacionalismo y modernidad*, Madrid, Istmo, 1996, p 123 y ss, y también en W. Connor, *Etnonacionalismo*, Madrid, Trama editorial, 1998, p 137 y ss.

regionalismo”⁴²⁵ coincidió en el tiempo con la reaparición y aparición de antiguos y nuevos nacionalismos, evolucionados en algunas de formas eso sí, pero que mantenían un discurso de independencia y escisión con respecto a los Estados en que se veían inmersos. Todo ello en base a motivos étnicos y teniendo como caldo de cultivo de este desarrollo de la diferencia el momento de crisis que se vivió en Europa occidental en el final de la década de los sesenta y los años siguientes con las crisis del petróleo. Con lo que ambos movimientos a partir de ese momento encontraron puntos en común. Entre ellos, es necesario destacar, la importancia que los partidos nacionalistas concedieron al desarrollo político de las instituciones y Comités de la CEE/UE en un primer momento. Con ello, a los partidos nacionalistas vieron también otro ámbito en el que poder socavar el poder político de las instituciones de los Estados en los que estaban inmersos, a la vez que también vieron en este desarrollo un modo de ver aumentada su influencia, a través de las instituciones regionales, en el desarrollo de las políticas de los gobiernos centrales. Todo ello fueron elementos a tener en cuenta en cuanto al desarrollo de una administración regional por parte de los Estados de la CEE/UE y del desarrollo de una política regional desde las diferentes escalas político-administrativas. El Estado siguió la tendencia de los años anteriores hacia el desarrollo de un modelo de “Estado-red” y la CEE/UE acabó por desarrollar una política regional que fomentó la creación y desarrollo político de las administraciones regionales como forma de avanzar la idea de democracia y de aplicación del principio de subsidiariedad, que fue uno de las bases de su política desde el inicio de la década de los setenta en adelante.

⁴²⁵ F. Aldecó y N. Cornago, “El nuevo regionalismo y reestructuración del sistema mundial”, en *Revista Española de Derecho internacional*, Vol 50, nº1, 1998, p 59-114.

8.2. Federalización, regionalismo y descentralización en la Europa de los UE.

8.2.1. El Estado regional en Italia.

A mediados de la década de los setenta, una vez que de manera oficial las regiones italianas fueron creadas como entidades autónomas, tal y como se estableció en la ley de 1968 y tras las primeras elecciones de sus Asambleas en 1970, se siguieron los pasos necesarios para desarrollar una política propia que fomentara su desarrollo como tal en diferentes ámbitos, aunque con la preeminencia en el desarrollo de su autonomía en lo político y en lo económico.

Tanto 1975 y 1977 fueron años decisivos en el proceso por el que las regiones italianas ya que en esos se promulgaron dos Decretos por los que a éstas les fueron transferidas diferentes competencias en el plano administrativo, legislativo y pasaron a disfrutar de recursos propios como medio para autofinanciarse. Las regiones pasaron a desarrollar sus competencias, con lo que el tránsito de un modelo centralizado a un modelo regional era ya una realidad tangible a partir de esa fecha. En los años anteriores, Italia poseía un modelo político administrativo regional de derecho, aunque no de hecho, con lo que fue a partir de ese momento en el que el modelo político-administrativo regional se convirtió en una alternativa real para seguir avanzando hacia una mayor integración económica y eficacia administrativa.

El hecho regional fue una realidad cultural específica en algunos casos desde hacía ya un tiempo atrás, pero fue a partir del momento en que se desarrolló una economía a escala y la creación de la CEE cuando comenzó a tener la importancia suficiente como para ser tenido en cuenta por el gobierno central a la hora de solucionar algunos problemas económicos y administrativos. Un hecho que hizo que algunos especialistas

describieran la aprobación de estos dos decretos como “la fase general de la regionalización”⁴²⁶.

De este modo se percibió la aprobación de estos dos decretos⁴²⁷, y a esto ayudó el que a partir de ese momento, a las Regiones italianas se les asignó el 25% del presupuesto estatal. Lo que se convirtió en una buena fuente de recursos para que pudieran desarrollar su actividad con eficacia e independencia. Pero más allá de esto, el nuevo sistema político italiano también se encontró con serios problemas de funcionamiento que es necesario destacar. En primer lugar, la creación de un sistema regional no implicó un cambio en el proceso de toma de decisiones dentro del Estado italiano, lo que en algunos momentos se convirtió en un grave problema, ya que pese a que se crearon las Regiones, no se creó ningún tipo de mecanismo de cooperación y/o de coordinación entre éstas y el Parlamento, con lo que se podían llevar a cabo trabajos por duplicado y se podían sobre emplear recursos para un mismo fin. También, por otro lado, el poder legislativo de las regiones podía verse dirigido de alguna manera por el hecho de que la legislación regional debía respetar los principios básicos del ordenamiento constitucional italiano, por lo que el Parlamento podía, y de hecho así lo hizo, elaborar “leyes-marco” que marcaron las principales directrices de la política de las regiones, lo que fue muy importante en lo que se refería a sus competencias legislativas. Un hecho que generó conflictos entre las diferentes administraciones, que tuvieron que solucionarse trasladando el hecho al Tribunal Constitucional. De este modo se dejó poco margen de maniobra a las Regiones a la hora de poder desarrollar una política verdaderamente regional y autónoma, ya que el 90% de los recursos financieros de las Regiones italianas hasta la década de los noventa provenían

⁴²⁶ R. Putman, R. Leonardi y R. Y. Nanetti, *La pianta e le radici: Il radicamento delle regioni nell sistema político italiano*, Bologna, Il Mulino, 1985.

⁴²⁷ *Ibidem*.

directamente del Estado, a la vez que ya estaban prefijados desde el gobierno en qué se iban a gastar. De hecho, en las regiones con un estatuto ordinario un 60% de ellos se destinaba a sanidad. Con la particularidad de que el gobierno central⁴²⁸ ya creó unos criterios de distribución fijos, con lo que el trasvase de recursos también llevó implícito el hecho del cómo y el dónde se iban a gastar. El resto de los recursos se dedicaron a transporte, formación profesional y agricultura, que fueron los principales ámbitos en los que se desarrolló la política regional.

De este modo, pese a que el poder de las Regiones italianas era un poder limitado, con el paso del tiempo se fue formando una clase política a nivel regional que fue adquiriendo importancia. A ello contribuyó el hecho de que las administraciones regionales cada vez más fueron percibidas por la ciudadanía como elementos que podían cambiar su vida, aunque este hecho al principio tuvo una importancia relativa. Un hecho que no fue así en el caso de las fuerzas sociales, como sindicatos, lo gobiernos de los municipios y las provincias, puesto que la Conferencia de Presidentes Regionales fue adquiriendo una mayor importancia como interlocutor de los poderes administrativos intermedios frente al gobierno central. Al mismo tiempo que ya las Regiones demandaban una mayor autonomía, una mejor redistribución de los recursos económicos así como la formación de una Cámara de representación de las Regiones.

Otro hecho que ayudó a que las Regiones adquirieran un papel más relevante en la escena política fue el desarrollo de una política regional comunitaria. Por el desarrollo de ésta, y en pos de una mayor eficacia de las medidas alcanzadas y como forma de desarrollar la idea de democracia, se hizo necesaria una cooperación más estrecha entre el gobierno central y el Parlamento con cada una de las Regiones, a la vez que también se estipuló como necesario el que las propias Regiones participaran en la elaboración y

⁴²⁸ Mario Caciagli, *op cit*, p 28.

en la ejecución de las políticas regionales a todos los niveles, por estos mismos motivos. Las leyes 183/87, 400/1988 y la 86/1989 estuvieron encaminadas en este sentido, sobre todo con la ley 400/1988 que tenía como principal objetivo el hecho de que se produjera una mejora en la toma de decisiones por parte de las administraciones públicas en aspectos constitucionales y administrativos, a la vez que se diseñó un nuevo marco de cooperación entre las diferentes administraciones para dotar su acción de una mayor eficacia. Con este cambio, sobre todo el gobierno central italiano y menos los gobiernos regionales adquirieron un papel más activo a la hora de hacer oír su voz en las instituciones comunitarias, pero fue muy importante sobre todo por el hecho de que a partir de este momento se otorgó una mayor coherencia a la hora de ejecutar las políticas comunitarias por parte de las administraciones públicas. La creación del Departamento para las políticas comunitarias significó la aceptación de una mayor responsabilidad por parte de administración en su ejecución⁴²⁹. Las Regiones italianas pudieron ejecutar de forma directa algunas de las políticas comunitarias, lo cual era un avance significativo en cuanto a la asunción del principio de subsidiariedad. Un hecho que hizo que también las Regiones tuvieran que variar en algunos aspectos sus organigramas de gobierno y sus formas de actuación⁴³⁰, puesto que ya se transformó el organigrama administrativo a nivel del gobierno central para la puesta en marcha de las políticas comunitarias.

En 1990, mediante Decreto, se reguló el funcionamiento del Departamento de Coordinación de las políticas comunitarias, que ya fue creado en 1987, como también ese mismo año el parlamento italiano aprobó la primera ley anual comunitaria y se aprobó la ley 142/1990 por la que se reformó el ordenamiento de las autonomías

⁴²⁹ J. Barnes Vázquez, *La Comunidad europea, la instancia regional y la organización administrativa de los Estados miembros*, Madrid, Civitas, 1993, p 223.

⁴³⁰ *Ibidem*, p 218.

locales, que significó un cambio muy importante en cuanto a la descentralización del poder y de los recursos. Un paso adelante en la idea de ser más coherente y efectivo a la hora de poner en marcha las políticas regionales y, sobre todo, con el diseño de un administrativo de un ámbito regional como elemento central de todo este proceso. Todo esto nos indica que desde el final de la década de los ochenta hasta el final del siglo, en el conjunto del Estado italiano, se llevaron a cabo una serie de reformas para poner al día la administración, cuando no acabar con sus retrasos y lagunas, a la hora de solucionar los problemas de los ciudadanos. El sistema de toma de decisiones se perfeccionó, y todo ello para poder adoptar de un modo más eficaz las directivas comunitarias.

No es de extrañar este profundo cambio en la organización político administrativa del Estado italiano ante los problemas que le acuciaban en ese momento. Desde la década de los años setenta, en Italia, reaparecieron movimientos regionalistas y nacionalistas en el Alto Adigio, Cerdeña y Véneto, principalmente, aunque también se dieron casos en algunas otras regiones. El impulso de estos movimientos surgió del interés que se desarrolló en estas regiones por establecer la diferencia con el resto del territorio italiano a través del desarrollo de una identidad cultural y política propias. Un interés que prosperó más rápidamente en el caldo de cultivo que propició el escenario de crisis económica desde el final de la década de los años sesenta. Un elemento a tener en cuenta, ya que la brecha entre el N del país industrializado y el S agrícola, se amplió en este periodo. Así, ya en el inicio de la década de los noventa, apareció un nuevo partido político, la Liga Norte, que propugnaba la secesión del N de Italia del S. Bajo un discurso populista y discriminatorio en la mayoría de las ocasiones, la Liga Norte también llevó a cabo una crítica al sistema, a los partidos tradicionales, al cambio en la política fiscal y en la transferencia de competencias a las regiones del N en contra del

desarrollo de un modelo burocratizado con la preeminencia del gobierno central sobre el resto de las administraciones, que también ayudó a su éxito en las elecciones de 1992. Desde entonces, sus demandas hacia la organización federal del Estado italiano no han dejado de producirse, como tampoco de aceptarse.

De este modo, desde el inicio de la década de los noventa, las Regiones italianas se aprovecharon de la transformación que sufrió el sistema político administrativo italiano desde el final de la década de los ochenta y el principio de la década posterior. En 1993, como consecuencia del resultado de un referéndum, se abolieron algunos Ministerios, con lo que algunas de sus competencias pasaron a las Regiones. En 1994, la Conferencia de Presidentes de las Regiones aprobó el texto titulado *Manifiesto por las regiones italianas* un documento en el que se lamentaron de la poca participación de las regiones en el conjunto de política italiana y su poca capacidad a la hora de aportar soluciones frente al proceso de crisis institucional y económica sufrida por el Estado en ese momento. Por esta razón, sólo un año después, la Conferencia de Presidentes de las Regiones aprobó otro documento en el que se pidió que el Estado italiano evolucionara hacia un modelo de Estado federal. En ese mismo año se llevó a cabo una reforma que hizo que los Presidentes de las Regiones italianas pasaron a ser elegidos casi de modo directo, para lo que hubo que esperar hasta 1999 cuando este procedimiento se estableció mediante la aprobación de una nueva ley constitucional. Además, en los años sucesivos las Regiones fueron adquiriendo mayores competencias en el ámbito fiscal, lo que implicó que en unos años pudieran disfrutar del 49% del total del presupuesto del Estado italiano. Junto a esto, las Regiones también asumieron, como los entes locales, un mayor número de competencias administrativas. Tal y como quedó reflejado cuando se aprobaron las leyes 59/57 de 1997, y la reforma, en el 2001 del artículo 117 de la Constitución, que establecía como competencias legislativas regionales aquéllas que no

fueron atribuidas de forma explícita al gobierno central. Unas atribuciones que antes delimitó La Comisión Constitucional Bicameral, la institución encargada de la reforma, y que fueron aprobadas por el Parlamento italiano el 30 de abril de 1998.

Esto significó que sus recursos se duplicaran, ya que como he resaltado anteriormente sólo disponían de un 25%. Este aumento de recursos estuvo relacionado con el hecho de que la totalidad del sistema sanitario pasó a ser competencia exclusiva de las Regiones. Tras las elecciones regionales del año 2000 se abrió otra fase de cambios. A partir de ese momento los Presidentes de las Regiones adquirieron un papel protagonista en el marco de la política nacional, a la vez que fueron desarrollando una actividad política mayor en favor de la federalización del Estado. Un hecho que se encauzó en esa dirección cuando mediante referéndum se aprobó, en octubre de la reforma del Título V de la Constitución, que hacía referencia al ordenamiento regional del Estado. De hecho como mayor novedad se aprobó el hecho de que a partir de ese momento quedó plasmado el hecho de que el territorio de Italia estaba formado por Italia, y no como anteriormente, que se afirmó que la República se repartía en regiones. A partir de ese momento, las Regiones asumieron algunas competencias, y de hecho U. Bossi (1941-) presentó al Parlamento en diciembre de 2001 una propuesta para que las Regiones italianas asumieran con exclusividad competencias en materia de sanidad, educación y orden público.

Por otro lado, aquí es necesario destacar que, la formación de una administración regional descentralizada también favoreció la adopción el desarrollo de redes clientelares en este ámbito. Una realidad que se puso de manifiesto cuando se destaparon diferentes episodios de corrupción en las décadas de los ochenta y noventa. Un hecho que favoreció el cambio de modelo que se inició desde el final de la década de los ochenta. Las reformas que se pusieron en marcha, desde 1990 y que significaron

una profunda reforma del aparato estatal italiano, que entre otras cosas supuso un cambio en el sistema electoral de representación regional, fue un intento de favorecer a los partidos más votados, para que éstos pudieran gobernar en mayoría y pudieran desarrollar una acción de gobierno con un mayor grado de estabilidad.

8.2.2. Francia. Entre la ortodoxia y la necesidad económica.

La tendencia de los años anteriores a la adopción de medidas destinadas a desarrollar un nuevo modelo administrativo desconcentrado de funciones continuó en la década de los ochenta. Las reformas administrativas que se aplicaron a partir de las denominadas Leyes Deferre (1981-1982), llamadas de este modo por el apellido del Ministro de Interior que las puso en marcha, Gastón Deferre (1910-1986), supusieron un salto cualitativo muy importante, pues estas sí fueron verdaderas leyes descentralizadoras por las que la Región pasaba a tener personalidad jurídica, aparte de que se vieron incrementadas sus funciones.

Como se puede apreciar, la nota característica del proceso en el caso francés, fue el hecho de que el gobierno central el principal motor de todo este proceso, aunque desde el inicio de la década de los años setenta el nacionalismo y el regionalismo comenzaron a ser una fuerza de agitación política a tener en cuenta en Bretaña, Córcega y Occitania. Así, cuando F. Mitterrand (1916-1986) fue nombrado Presidente de la República, como forma de desmontar el centralismo de los gobiernos conservadores de Ch. De Gaulle (1890-1970) y de V. Giscard d'Estaing (1926-) que le precedieron, con lo que en su mandato inició un proceso de reformas administrativas con el fin de dar a las regiones francesas un mayor grado de autonomía⁴³¹. En 1982 se transfirieron por primera vez competencias desde los Prefectos regionales a los Consejos regionales.

⁴³¹ M. Caciagli, *op cit*, p 36.

Unas competencias que estaban referidas principalmente a los ámbitos de medioambiente, formación profesional, urbanismo, transportes, turismo, sanidad y transportes, a la vez que se ampliaron las competencias que ya tenían en materia de economía y desarrollo económico regional, como también en educación. De este modo, los Consejos regionales adquirieron un papel protagonista en lo que se refería a la planificación económica, adquiriendo un mayor grado de legitimidad democrática en sus intervenciones cuando en 1986 se convirtieron en instituciones electivas. Fue ese el primer año en el que en Francia se produjeron unas elecciones regionales. De hecho, se eligieron a 22 Consejos regionales, y fueron éstos los que a su vez eligieron a los Presidentes regionales. Un hecho que ayudó a consolidar las competencias que adquirieron las regiones en los años anteriores, sobre todo en lo que respecta a su papel en la programación económica y su autonomía a través de la gestión de sus propios recursos presupuestarios. El hecho de que los Prefectos regionales se convirtieran en comisarios del gobierno central sin las atribuciones que tuvieron tiempo atrás, fue el principal cambio que se llevó a cabo en este periodo en el caso francés. La desaparición de su tutela y su supervisión se vio como un avance democrático ya que el hecho de que se llevaran a cabo elecciones regionales confería al sistema de la legitimidad que se buscó en ese momento. El proceso se completó en la primera parte de la década de los años noventa, cuando en 1990, 1992 y 1995, se aprobaron las respectivas leyes que hicieron que la figura del Prefecto regional viera reforzados sus poderes frente a los Prefectos de los Departamentos, y también, que las regiones tuvieran un papel más destacado en lo que se refería a la gestión de su territorio⁴³².

Este fue el mayor hito importante en el proceso de regionalización francés, pues desembocó en la elección directa por sufragio de los Consejos regionales, ya antes

⁴³² Véase <http://www.dgcl.interieur.gouv.fr/>. Consultada el 20 de diciembre de 2011.

mencionado. Como también fue importante la aprobación, en 1991, del nuevo Estatuto regional de Córcega, donde se estableció, por primera vez, que en los ámbitos de investigación y tecnología la administración central y la regional compartirían competencias. Una situación que hoy es una característica casi general.

En este punto, hay que destacar el hecho de que el desarrollo de la política regional comunitaria no influyó directamente sobre la organización de las instituciones administrativas territoriales francesas. La naturaleza de las instituciones regionales no se vio transformada por este hecho, salvo para poner de manifiesto un debate político muy intenso acerca del anacronismo de ciertas instituciones locales y del Departamento⁴³³ como instituciones administrativas. En lo que sí influyó el hecho de la puesta en funcionamiento de una política regional comunitaria, fue en el hecho de que las instituciones regionales francesas asumieran cada vez un mayor número de competencias, ya que la propia Comisión europea alentó su desarrollo para que sus políticas se pusieran en marcha con una mayor eficacia. Por lo tanto, se desarrollaron ciertos movimientos de contención por el hecho de que el desarrollo de la política regional comunitaria hizo que se pusieran en marcha, o al menos se vieron alentados, ciertos movimientos centrífugos. Y es que, en general, la lógica inicial del proceso de desconcentración del poder que se llevó a cabo en Francia nunca se perdió. El conjunto de medidas y reformas que se llevaron a cabo siempre estuvieron relacionadas con la idea que desde las instituciones se tomaran las medidas oportunas para fomentar el desarrollo económico y la imbricación en los procesos de modernización. De hecho, la economía era una parte primordial de la organización administrativa en Francia. Tanto, que la administración económica estaba separada del Derecho administrativo general,

⁴³³ J. Boulois, “La incidencia del derecho comunitario en la organización administrativa francesa” en J. Barnes (coord.) op cit, p 329.

formando una parte de acciones específicas⁴³⁴. La paradoja de este proceso se encontró en el hecho de que el sector público en Francia era mayor que en cualquier otro país de la CEE/UE en la década de los noventa, y el hecho de que desde las instituciones de la CEE/UE se pusieran en marcha medidas de carácter neoliberal que abogaban por el libre mercado y el libre tránsito de los factores de producción, hizo que desde sus instituciones se menoscabara el poder de las instituciones francesas. Unas instituciones administrativas que tenían una fuerte capacidad de intervención en la economía. Sobre todo muy importantes en cuanto al desarrollo de diversos monopolios comerciales.

La única excepción en parte a este proceso, y donde se vieron estos movimientos de contención, fue el caso de Córcega, que recibió un estatuto especial en 1991. Mediante este nuevo estatuto la región pasó a disfrutar de beneficios fiscales y nuevas competencias en materia de turismo, educación, sanidad, urbanismo y medio ambiente, a la vez que disfrutaba de ciertos privilegios legislativos propios de la Asamblea Nacional. Desde el mismo momento en el que este nuevo estatuto se aprobó fue objeto de polémica. El problema nacionalista que reapareció en Córcega desde la década de los setenta hacía que el normal desarrollo político se viera perturbado en ocasiones. En 1976 se creó el Frente de Liberación Nacional de Córcega (FLNC), un grupo terrorista que fue un elemento de inestabilidad constante en el proceso. Un proceso que alcanzó su punto álgido cuando el Prefecto de la región, Claude Érignac (1937-1998) fue asesinado. Esto hizo que la reforma del Estatuto que elaboró el gobierno central en el año 2000, por el que se ampliaban las competencias del gobierno regional, viera numerosos obstáculos para su aprobación, tanto desde las filas del partido en el gobierno, el partido socialista, como desde el centro- derecha. En 2002, ya con un gobierno central de centro-derecha se negociaron los puntos más delicados del nuevo

⁴³⁴ *Ibidem*, p 333.

estatuto, que hacían referencia a las materias de educación, donde la enseñanza de la lengua corsa era motivo de un agrio debate, y los poderes legislativos. Al final, en 2003 los ciudadanos de Córcega en referéndum rechazaron el nuevo Estatuto con un 50'1% de los votos negativos.

Lo cierto es que en Francia, las transformaciones hacia un modelo de Estado más descentralizado siempre tuvieron como premisa principal el hecho de favorecer el desarrollo económico y el fortalecimiento de la acción del gobierno central. El centralismo jacobino es un hecho que aun tiene una fuerza psicológica muy importante en la ciudadanía francesa, aunque este es un obstáculo que se está rompiendo poco a poco como consecuencia del desarrollo de las políticas de la UE y como consecuencia de los procesos de cooperación interregional y trasfronteriza que se desarrollaron en los últimos años.

8.2.3. Alemania. La consolidación de un modelo federal.

La República Federal de Alemania, desde el final de la II Guerra Mundial, desarrolló un sistema federal descentralizado, con una participación activa de los *Länder* incluso en la elaboración de leyes, que garantizó la paz y el desarrollo económico durante la segunda mitad del pasado siglo, lo cual fue un éxito a tener en cuenta con respecto a las experiencias del pasado.

Por esta razón, cuando se produjo la caída del bloque de la URSS y se planteó la reunificación alemana, desde el primer momento, se tuvo claro que fue la Alemania Federal quien absorbió a la República Democrática, tal y como se especificó en art. 1 del Tratado sobre la Unidad Alemana, en el que se decía:

“(…) con la efectiva adhesión de la República Democrática Alemana a la República Federal conforme al artículo 23 GG, el 3 de octubre los *Länder* de Brandenburgo, Mecklenburgo-Pomerania Occidental, Sajonia, Sajonia-Anhalt y Turingia se convierten en *Länder* de la República Federal”⁴³⁵

Así, mediante una ley constitucional, los *Länder* de la República Democrática, que fueron eliminados progresivamente entre 1945 y 1952, se reinstauraron para pasar a formar parte del sistema federal de la nueva Alemania unida. A la vez que Berlín, ya unida, también se declaró como otro *Länder* independiente. Por lo tanto, la reunificación alemana se llevó a cabo salvaguardando el principio federal del Estado, lo que implicó que los *Länder* seguían teniendo un papel protagonista en el ámbito de la creación de leyes y la aplicación de las mismas.

Pero un hecho que hay que tener en cuenta es que el caso del Estado federal alemán, las competencias se pueden ir transfiriendo de un nivel a otro dependiendo de donde se apliquen con mayor eficacia en un momento concreto. En la década de los años noventa, se produjo un trasvase de competencias acerca de la capacidad de legislar en ciertos ámbitos desde los *Länder* al gobierno federal y a la UE, lo que no impidió que siguieran siendo estos primeros los que mantuvieran la capacidad de poner en marcha la mayor parte de las políticas aprobadas. Ya que tal y como se expresa en la Constitución en su art. 24.I, los *Länder* pueden traspasar sus competencias a organismos internacionales, en particular a la UE, y le corresponde al gobierno federal el velar porque los intereses de los *Länder* no se vean menoscabados.

Este es uno de los principales problemas a los que se enfrentó el Estado alemán en la década de los noventa. El desarrollo de una política regional comunitaria, así como la

⁴³⁵ R. Hofman, “Alemania. Los *Länder* alemanes y el derecho comunitario”, p 51 en J Barnes (coord.) *op cit*, También puede verse en <http://www.cvce.eu/viewer/-/content/2c391661-db4e-42e5-84f7-bd86108c0b9c/en;jsessionid=0FDFE1F5114694CC98270B5CFC0F8E87>, visitada el 28-09-2011.

consolidación del mercado interior, trajo consigo el que los *Länder* traspasaran algunas de sus competencias a las Comunidades Europeas, pero que se transformó en problema por el déficit democrático que éstas tenían, y tienen, con respecto a las instituciones nacionales de los países miembros. Es decir, que con el proceso de integración europeo los *Länder* alemanes, en ocasiones, sufren una involución democrática que les causó cierto recelo.

Este problema ya se advirtió en el final de la década de los años setenta, y por ello se firmó un acuerdo entre los años 1979 y 1980 por el que se estableció un nuevo modo de participación de los *Länder* en el desarrollo del Estado federal y de la legislación comunitaria. En este acuerdo se estipuló que el gobierno federal informaría al Consejo Federal a la mayor brevedad posible de los posibles acuerdos y políticas que se fueran a aprobar en el marco de las Comunidades Europeas y que pudieran interesar a los *Länder*, con el fin de que éstos se pudieran pronunciar a la mayor brevedad posible de acerca de la nueva legislación⁴³⁶. De este modo se pudo establecer una colaboración y un diálogo institucional de un doble sentido. Fue este el procedimiento que se llevó a cabo cuando se aprobó el AUE y las posteriores reformas de los Tratados constitutivos, lo que manifestó el hecho de que a medida que la CEE/UE fueron asumiendo un papel más importante para los ciudadanos el desarrollo del Estado federal alemán tenía que llevar a cabo una puesta al día de su legislación. De hecho este marco de colaboración entre el gobierno central y los *Länder* quedó regulado con la aprobación de un Convenio entre ambos el 17 de septiembre de 1987 y que se puso al día en junio del año siguiente⁴³⁷.

⁴³⁶ Art. 2 del Reglamento del Consejo Federal, 10 de junio de 1988.

⁴³⁷ Nueva versión del reglamento del Consejo Federal, en J. Barnes (coord.) *op cit*, p 94 y ss.

Por todo esto, se puede afirmar que el modelo de Estado federal alemán desde el final de la II Guerra Mundial tuvo como una de sus características principales un desarrollo legislativo en el que los *Länder* jugaron un papel protagonista. Es cierto que algunos de los principales ámbitos de la política estatal estaban reservadas al gobierno central, pero con el paso del tiempo los *Länder* fueron adquiriendo un algún poder de decisión o al menos de consulta en temas que, reservados en un primer momento como exclusivos del gobierno central, afectaban a sus intereses particulares. Para ello, tuvo que aprobarse en el Bundesrat este cambio, lo que unido a la reforma del Art. 23 de la Ley Fundamental, que se produjo en 1992, hizo que los *Länder* llegaran a su cota más alta, al definirse constitucionalmente su participación en la elaboración de las políticas comunitarias, y luego de la Unión, a través de la Cámara alta.

8.2.4. Bélgica. La evolución hacia el federalismo.

Ya resalté anteriormente que desde el final de la II Guerra Mundial hasta el inicio del siglo XXI⁴³⁸ se produjeron una serie de cambios político administrativos tan importantes que hizo que el modelo de Estado en Bélgica se transformara desde un modelo centralizado hasta un modelo federal. También indiqué, en un capítulo anterior, como fue el inicio de estos cambios con la reforma administrativa que tuvo lugar 1963, aunque de hecho ésta sólo fue el inicio de un proceso que con el paso del tiempo adquirió una mayor importancia en cuanto a sus cambios y su significado, tal y como describiré a continuación.

En 1970, la tensión entre las comunidades del Estado belga se encontraba en un punto álgido. Las diferencias culturales se llevaron al terreno político, a lo que también

⁴³⁸ Este trabajo sólo llegará hasta las consecuencias del Tratado de Niza y en lo que afecte al desarrollo de una política regional por parte de la UE.

influyó como catalizador el momento de crisis económica que en ese momento se estaba viviendo. Por estas razones, ese mismo año se llevó a cabo una reforma constitucional cuando se aprobó la Ley de Bases, por la que se dio oficialidad a la existencia, dentro del Estado belga, de 3 Comunidades culturales, que se correspondían con las comunidades de habla francesa, flamenca y alemana. La idea era que éstas pudieran elaborar de forma autónoma una política educativa y cultural. También, por otro lado, se dio oficialidad a la existencia de tres Regiones, que eran Valonia, Flandes y Bruselas capital. Éstas como las Comunidades también son instituciones territoriales descentralizadas, pero mientras las primeras sólo son instituciones que agrupan a personas, éstas son organismos territoriales, que, si bien es cierto, tanto espacialmente hablando como en lo que se refería a su marco de actuación, no fueron claramente definidos en un primer momento. De hecho, en lo que se refirió a las Comunidades, sí gozaron de una autonomía significativa desde un primer momento las dos de mayor tamaño, la valona y flamenca, pero la alemana, por otro lado, no obtuvo el mismo poder.

Éste fue un problema significativo, que fue más importante en el caso de de la regionalización territorial del Estado. Desde el primer momento se planteó un problema en cuanto a los límites que debía tener la región de Bruselas capital, así como a sus competencias. Las Comunidades eran organismos creados para desarrollar una política autónoma en materia de enseñanza, cultura y lengua, mientras que las Regiones, eran organismos diseñados para actuar en el ámbito de lo económico y social, y no parece que se tuviera muy claro en un primer momento el cómo conjugar estos factores. De hecho, no parece que se tuviera muy claro el cómo se podía desarrollar institucionalmente este proceso de regionalización o que no se pretendió que los cambios fueran lo suficientemente radicales como para que el proceso se parara y no

siguiera adelante. Prueba de ello fue que con esta reforma, el peso de los ministerios del gobierno central en el proceso de la toma de decisiones no varió mucho con respecto a los años anteriores, ya que cada uno de ellos creó una sección para cada región y comunidad con el fin de adaptarse a la nueva normativa.

Así las cosas, esta reforma no fue el último cambio a destacar. Aun, a iniciativa del gobierno y los ciudadanos se llevaron a cabo posteriormente más cambios que afectaron al aparato político-administrativo del Estado. De hecho, el gobierno belga pensó que era necesario avanzar en el proceso de regionalización del Estado, y así lo hizo cuando en agosto de 1980 se llevó a cabo una nueva reforma constitucional⁴³⁹. Una reforma en la que el desarrollo de la idea federal como modelo a crear para el Estado belga se convirtió ya en la base de todo el proceso llevado a cabo por el gobierno de W. Martens (1936-), ya que se crearon un Parlamento y un Ejecutivo en las Comunidades y en la Regiones, lo cual hizo necesario que se modificara el art. 59 de la Constitución belga, a la vez que se desarrolló el art. 107. Mediante esta reforma, las Regiones y las Comunidades se constituyeron de forma definitiva como instituciones estatales descentralizadas, a la vez que se les otorgaba un mayor número de competencias así como una serie de competencias exclusivas, que se referían principalmente a la gestión cultural y a la educación. Sin embargo, los miembros de los Consejos regionales, en este instante, tenían que ser miembros del Parlamento, con lo que la supervisión de la política de las Regiones y de las Comunidades por parte del gobierno central aun se mantenía en cierto modo. También, esta condición era una forma de garantizar la representatividad y legitimidad de los Consejos. Todo ello en un momento en que esto era una condición necesaria para los países de Europa occidental y de los miembros de la CEE, en los que el desarrollo de los valores cívicos, y entre ellos de la democracia era

⁴³⁹ Aprobación de la Ley especial de 8 de agosto de 1980 y de la Ley ordinaria de 9 de agosto de 1980 de reforma institucional.

una de las bases fundamentales de su desarrollo. El ejercicio de este doble mandato por parte de los miembros de los Consejos regionales respondió a este hecho.

En la década de los años ochenta, como consecuencia de esta reforma y de la voluntad de la clase política belga de ir más allá, el proceso comenzó a tomar mayor velocidad. Se estableció una autonomía fiscal para las regiones, se creó una entidad patrimonial y se creó una estructura administrativa para que pudieran llevar a cabo sus funciones, tanto a las Regiones como a las Comunidades. Así, en 1988, mediante un acuerdo entre los principales partidos nacionales se confirmó la condición de Bélgica como Estado regional, para lo que se definió definitivamente la región de Bruselas capital, y a las Comunidades se les concedieron todas las competencias en materia de enseñanza mediante la aprobación de la ley de reforma del 15 de septiembre de 1988. Mientras que las Regiones asumieron competencias en materia de transportes, trabajo, investigación y gestión del territorio. De hecho, las competencias que se otorgaron a las Regiones y a las Comunidades transferidas por el gobierno central eran de carácter exclusivo, salvo alguna excepción. Contando además con la particularidad de la independencia de cada una de las esferas del Estado en materia legislativa, que hizo al Estado belga tener la particularidad de que, por ejemplo, una ley federal no pueda abolir una ley regional. Además, debido a la característica de que en el caso de la coincidencia orgánica entre la Región y la Comunidad flamenca, para que no haya solapamientos y dobles actuaciones, las competencias se otorgan en bloques cerrados, y esto fue así desde la Ley especial de 23 de julio de 1971, por la que se establecieron los 10 bloques competenciales de las Regiones⁴⁴⁰.

⁴⁴⁰ Estos 10 bloques eran: Ordenación del territorio y urbanismo, Protección del medio ambiente, Concentración parcelaria y protección de la naturaleza, vivienda, política hidrológica, Política económica, política energética regional (sin incluir la energía atómica), organización e inspección sobre las autoridades subordinadas, política de empleo y servicios públicos y transporte.

Pese a la importancia de los cambios que se llevaron a cabo, las reformas no se detuvieron ahí. En 1993, se aprobó el Acuerdo de San Miguel⁴⁴¹. Lo que supuso una nueva reforma constitucional, la enésima en pocos años y la más importante de todas, y por la que Bélgica organizó de modo definitivo su modelo de Estado y su aparato político-administrativo, aunque también se mantuvieron algunas cosas, como por ejemplo las tres comunidades, la valona, la flamenca y la alemana, a la que se estableció su pertenencia por un criterio lingüístico. Las regiones tampoco cambiaron, Flandes, Valonia y Bruselas capital, con sus límites claramente definidos territorial y competencialmente, lo que no era obstáculo para que Regiones y Comunidades se solaparan en algunos casos en sus respectivos territorios. Un ejemplo claro, de hecho, es que los habitantes de Bruselas pueden pertenecer a una comunidad diferente, dependiendo de su lengua materna.

Otro de los aspectos a destacar de esta reforma fue el hecho de que el Senado se convirtió en una Cámara de representación federal. De sus 71 miembros, 40 pasaron a ser elegidos directamente por el cuerpo electoral, mientras que los 31 restantes eran elegidos de forma directa por los Consejos de las Regiones. Este tipo de elección se encontraba relacionado con el hecho de que el Senado pasó a desarrollar algunas atribuciones de representatividad de las Regiones, referidos a algunos ámbitos muy concretos, aunque en el debe también es necesario apuntar el hecho de que su poder legislativo siempre fue bastante limitado. Así, con la intención de solventar este problema, se llevó a cabo en el 2001 una nueva reforma constitucional, por la que aumentaron los poderes de las Regiones belgas con respecto al de las Comunidades y el gobierno central. Se revisaron también las circunscripciones electorales y se reestructuró el Senado, que se convirtió en una Cámara en la que las Regiones pasaron a

⁴⁴¹ Pasando por las reformas constitucionales llevadas a cabo en 1980 y 1988.

desempeñar un papel protagonista, lo que hacía de la Cámara una institución de representación *cuasi* confederal.

Por lo tanto, como se puede apreciar, el proceso de federalización que se llevó a cabo en Bélgica durante el último tercio del pasado siglo XX estuvo impregnado de varios motivos. El hecho de que existieran comunidades culturales diferenciadas y en discordia fue el punto de partida del proceso, pero las necesidades de modernización y la intención de superar los problemas económicos que se venían arrastrando desde la década de los años setenta y las crisis de los años siguientes, hizo que el proceso de federalización tomara una mayor fuerza en la década de los años ochenta y noventa. De este modo, a lo largo de este tiempo se puede ver una evolución en el caso belga de un modelo de Estado unitario a un modelo federal, en el que las Regiones fueron adquiriendo un mayor número de competencias en los ámbitos de la educación, cultura, transportes, medio ambiente, empleo, gestión del territorio, energía, agricultura y otras. Por otro lado, también es necesario destacar alguna de las particularidades que presenta este nuevo modelo de Estado, de entre las que destaca principalmente la asimetría con la que se ha revestido su aparato administrativo. Lo que es una de sus características más destacadas. Una asimetría que ya se puede ver por el hecho de que no hay una equivalencia entre Regiones y Comunidades, así como por el hecho de que la Región y Comunidad valona tengan respectivamente un órgano electivo y en el caso flamenco sólo haya una para ambos. Por otro lado, el hecho de que esta evolución del modelo de Estado sea insuficiente para algunos partidos nacionalistas, como el Vlaams Blok o el actual Vlaams Belag⁴⁴², que son partidos derechistas que apoyaban abiertamente la secesión, en este caso de la Región flamenca, ha conferido al desarrollo de este proceso

⁴⁴² El Vlaams Blok era una coalición de partidos nacionalistas flamencos que debido a su discurso racista y de extrema derecha fue ilegalizado en el año 2004. El Vlaams Belag es la nueva formación en la que se agrupan los independentistas flamencos desde esa ilegalización.

de unas particularidades propias que las han distinguido en algunos casos de sus socios en la CEE/UE. Ahora bien, fueron los problemas económicos y el intento de desarrollar un sistema político eficaz para favorecer la modernización del país y no el nacionalismo lo que empujó a los gobiernos de este país a llevar a cabo este proceso de reforma. Un proceso que sigue abierto en un país en el que se mantienen las tensiones secesionistas, pero en el que la monarquía, su pertenencia a la UE y el hecho de que en Bruselas convivan sin problema valones y flamencos ha supuesto que estas tensiones no hayan desembocado en el proceso de ruptura del actual Estado belga que algunos pretenden.

8.2.5. El Reino Unido. La incidencia de la CEE/UE.

El ejemplo del Reino Unido, por su precariedad a la hora de formar estructuras regionales, es el paradigma más claro de cómo las instituciones de un Estado miembro llevó a cabo las modificaciones necesarias en su aparato institucional y político para poder implementar el derecho comunitario, para lo que se crearon 9 regiones administrativas. Además, el hecho de que en los últimos años se llevara a cabo un proceso de *devolution* para, principalmente Escocia y Gales, ya que el proceso en Irlanda del Norte tuvo problemas políticos y militares a los que se intenta hoy solucionar definitivamente, hizo del sistema político y administrativo del Reino Unido el más asimétrico de todos los países miembros.

Como he dicho, en un primer momento, la adhesión a la CEE en 1973 fue el motivo por el que se pusieron en marcha una serie de cambios y transformaciones en el seno del aparato administrativo del Reino Unido. Durante la década de los años setenta, estos cambios no fueron demasiado significativos, y de hecho no hubo ninguno de mención en cuanto a la creación de un sistema administrativo descentralizado. Un hecho

que de todos modos no era fácil ya que el Reino Unido tiene uno, por no decir el más, de los sistemas de gobierno más antiguo del mundo occidental, y era un modelo de Estado unitario, sin estancia regional, en el que la acción de gobierno se lleva a cabo desde el gobierno central y las instituciones nacionales hasta el gobierno municipal, a la vez que se desarrollaba un ideal de democracia basado en la soberanía del Parlamento, con todas las deficiencias que supuso esta idea para el ejercicio del poder por parte de los gobiernos locales⁴⁴³. Un hecho que implicaba de por sí el que se dieran ciertos recelos a la hora de conferir cualquier tipo de poder a alguna institución supranacional, como era el caso de las instituciones comunitarias.

A pesar de esto, incluso antes de la adhesión del Reino Unido a la CEE, se llevaron a cabo algunas iniciativas destinadas a mejorar el sistema que es necesario mencionar. Por ejemplo, en 1965, la Comisión Redcliffe-Mand del parlamento británico, en un intento de mejorar el proceso de toma de decisiones, pidió que se llevara a cabo un cambio en la estructura administrativa del país. La principal novedad de esta petición era que el país se dividiera en nueve Regiones administrativas. De este modo, se llevaría a cabo un proceso de descentralización de toma de decisiones que haría que se desarrollara un sistema mucho más ágil y eficiente que revertiría en el ciudadano. Además, en 1973, la comisión Kilbandron del Parlamento hizo público un informe en el que recomendó la creación de un Parlamento regional en Escocia y Gales. De hecho, al año siguiente, en las elecciones 1974 los partidos galeses y escoceses duplicaron sus votos, lo que hizo que la minoría en la que gobernó el Partido Laborista fuera todavía más inestable. Por esto, y con la entrada del Reino Unido en la CEE y la puesta en marcha de una política regional comunitaria, el gobierno aprobó la aparición

⁴⁴³ Resolución de junio de 1997 del Consejo de Poderes Locales Regionales de Europa, en la que se incluyó al Reino Unido entre los países con graves deficiencias en la práctica de la democracia local.

de once Regiones en el Reino Unido. En ninguna de ellas, salvo Escocia, Gales e Irlanda del Norte, existía un fuerte sentimiento de identidad regional o nacional. El resto de las regiones en que se dividió el territorio del Reino Unido se formaron por agrupación de condados y con la idea de participar en el reparto de fondos regionales comunitarios. Y ciertamente, la reforma que se llevó a cabo fue de poco peso, puesto que única y exclusivamente el hecho de que se configuraran estas divisiones respondió a este propósito, el de crear puestos administrativos especializados con la misión de elaborar el trabajo requerido para poder acceder a los fondos estructurales de la CEE. Un tema que ya fue motivo de amplio debate en el proceso de negociación para la adhesión y que se mantuvo en los años siguientes.

Con la llegada al puesto de Primer Ministro de M. Thatcher (1925-) en 1979 la posibilidad de que se llevara a cabo una reforma del sistema en favor de la creación de instituciones estatales descentralizadas fue ciertamente nula. De hecho, el gobierno de M. Thatcher llevó a cabo un proceso de recentralización del sistema, en el que se llevaron a cabo una serie de cambios importantes. Se pusieron en marcha una serie de políticas destinadas a desregularizar la economía del país, que hizo que se llevaran a cabo procesos de privatización de empresas públicas, como la que se llevó a cabo con empresas mineras o del ferrocarril, flexibilizar el mercado laboral, para acabar con la alta tasa de desempleo, y la adopción de nuevos impuestos, como el *poll tax*, y el incremento de los ya existentes, como el IVA que subió hasta un 15%, entre otros, hizo que la situación política y social alcanzara un nivel de tensión hasta ese momento desconocido en Escocia⁴⁴⁴, Gales⁴⁴⁵ e Irlanda del Norte⁴⁴⁶ con respecto a los años anteriores. En este contexto de inestabilidad social y económica, se revitalizaron los

⁴⁴⁴ Véase M. Keating, *Naciones contra el Estado. El nacionalismo de Cataluña, Quebec y Escocia*, Barcelona, Ariel, 1996.

⁴⁴⁵ Véase D. Towson, *Breve historia de Inglaterra*, Madrid, Alianza, 2004.

⁴⁴⁶ Véase J. O'Beirne Ranelagh, *Historia de Irlanda*, Madrid, Cambridge University Press, 1999.

movimientos nacionalistas del pasado siglo XIX y de la primera mitad del XX. Es cierto que en Irlanda del Norte, desde el final de la década de los sesenta, desde los Disturbios de agosto de 1969, el nacionalismo irlandés se convirtió en una fuerza de desestabilización de primer orden de la política del Reino Unido, que se vio salpicada con enfrentamientos armados entre grupos paramilitares de ambos bandos y actos de terrorismo del renacido IRA⁴⁴⁷. En Gales también hubo fricciones de todo tipo, aunque nunca se vieron salpicadas con enfrentamientos armados generalizados como en el caso irlandés, aunque lo suficiente como para que se tomara conciencia del problema ya en la década de los sesenta y se tomaran medidas⁴⁴⁸. Así, en 1964 se creó la *Welsh Office*, que era una oficina en Londres específica para Gales del gobierno británico y se designó un Secretario de Estado que dedicó a los asuntos de la región. Además, en 1967, en Gales, se reconoció al galés como lengua oficial junto al inglés, lo que fue un reconocimiento a la especificidad de la cultura galesa. Un hecho que no dejó de tener un componente político. Escocia, por otro lado, fue perdiendo autonomía a lo largo de la segunda mitad del siglo XX. En 1885 se creó la *Scottish Office*, que fue una secretaría para asuntos de Escocia hasta 1929, el año en que se elevó a rango de Ministerio, para luego, posteriormente, en 1939, trasladar su sede a Edimburgo. Más tarde, tras la II Guerra Mundial, estas instituciones fueron perdiendo progresivamente su importancia. En la década de los años setenta, la desconfianza entre el gobierno del Reino Unido y los partidos escoceses, como el *Scottish National Party* (SNP) e incluso el ala escocesa del Partido Laborista en el poder, fue en aumento. Se descubrió petróleo en el Mar del Norte, pero la situación global era de una crisis profunda, por las consecuencias de la I crisis del petróleo, pero también por el declive industrial que sufrió Escocia en este

⁴⁴⁷ J. P. Fusi, *op cit*, 2003 y R. Alonso, *Matar por Irlanda*, Madrid, Alianza Editorial, 2003.

⁴⁴⁸ W. Connor, *Etnonacionalismo*, Madrid, Trama, 1999, p 142.

momento en sectores como la minería, astilleros y algunas otras⁴⁴⁹. A este caldo de cultivo hay que añadir la revitalización del nacionalismo escocés, que hizo que se mirara con desconfianza las políticas llevadas a cabo por el gobierno del Reino Unido con respecto a la región⁴⁵⁰. Esto hizo que el SNP se convirtiera en una fuerza política importante en la región, en la que el Partido Laborista, el principal partido tradicionalmente en la región, fue perdiendo peso político con el paso del tiempo. Así las cosas, cuando se planteó el referéndum de 1979 para que Escocia y Gales recuperaran un Parlamento propio, la desconfianza de los ciudadanos de ambas regiones con respecto al gobierno del Reino Unido alcanzó su punto álgido. El referéndum en el caso de Escocia fue de un 52% de votos a favor, pero fue rechazado en la Cámara de los Comunes del Reino Unido cuando se comprobó que el resultado a favor de este proceso de descentralización no fue respaldado por al menos el 40% del total del electorado escocés. Este hecho sólo hizo aumentar la desconfianza con respecto al gobierno del Reino Unido, lo que alcanzó un punto máximo cuando sólo unos meses después M. Thatcher (1925-) se convirtió en la Primer Ministro británica.

Por otro lado, si en el interior el gobierno de M. Thatcher vivió una gran tensión con los etnorregionalismos escocés, galés e irlandés⁴⁵¹ contrarios al gobierno del Reino Unido, también éste fue el caso en el seno de las instituciones de las comunidades europeas como consecuencia de la política del Reino Unido en sus instituciones. El Reino Unido en este sentido una política caracterizada por cierto escepticismo con respecto al desarrollo del proceso de integración europea. De hecho, en un momento en el que se llevaron a cabo grandes cambios, como fue la aprobación del AUE y sus consecuencias, el voto afirmativo del Reino Unido era obstáculo a salvar. Por lo que,

⁴⁴⁹ M. Keating, *op cit*, 1996.

⁴⁵⁰ C. G. Esteban Campos, *Devolution y forma de gobierno en Escocia*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2005.

⁴⁵¹ A.D. Smith, *Nacionalismo y modernidad*, Madrid, Istmo, 2000, p 123.

durante la década de los años ochenta, el desarrollo de una política regional comunitaria y el desarrollo de un sistema administrativo descentralizado sólo estuvo relacionado en el caso del Reino Unido en la medida en la que el gobierno de este país estuvo interesado en poder acceder a los fondos estructurales de la CEE.

Hubo que esperar a que M. Thatcher abandonara su cargo como Primer Ministro para que se pusiera en marcha desde el gobierno del Reino Unido un proceso de descentralización administrativa para el caso de Gales, Escocia e Irlanda del Norte. En 1993 se ratificó la *Welsh Language Act* de 1967, por la que se ratificó la oficialidad del idioma galés junto al inglés para la región. También, al año siguiente, el gobierno de J. Major (1943-) creó 10 oficinas regionales para Inglaterra, que tenían el rango de oficinas ministeriales y que, en algunos casos ya contaron desde ese momento con asambleas consultivas formadas por agentes sociales y representantes locales. Estas oficinas, en su conjunto se transformaron cuando sus actividades tuvieron que coordinarse con los Departamentos de Estado, sobre todo los Departamentos de Comercio, Empleo, Transporte y Gestión del Territorio, hasta quedar en las nueve actuales.

Éstas fueron medidas llevadas a cabo por el Partido Conservador en el gobierno, pero hubo que esperar a que el renovado Partido Laborista de A. Blair (1953-) ganara las elecciones legislativas de 1997 para que el proceso tomara velocidad, ya que la *Devolution* fue una de sus promesas electorales.

En ese mismo año de septiembre de 1997, se llevó a cabo un referéndum para que Gales y Escocia recuperaran su Parlamento. El resultado fue ampliamente favorable al sí, que fue la opción por la que pidió el voto tanto los partidos nacionalistas, como el SNP y el Plaid Cymru, como el Partido Laborista, que recuperó buena parte del respaldo perdido en los años anteriores de los ciudadanos en la década de los noventa.

Con lo que con un amplio respaldo se inició el proceso para la puesta en marcha de ambos Parlamentos. Desde ese momento se inició un proceso asimétrico de transferencias administrativas a las Regiones.

En el caso de Escocia, el nuevo Parlamento tuvo su primera sesión en mayo de 1999, aunque previamente se aprobó la Ley de Escocia por la que se rigió esta institución. Mediante esta ley se estableció su funcionamiento, en el que destacó el hecho de que se le transfirieron una serie de competencias, sobre las que tendría capacidad legislativa, y las que serían competencia exclusiva del Parlamento del Reino Unido. Además, de entre los parlamentarios escoceses se elegiría al Ministro Especial para Escocia, que ejercería las responsabilidades de un Primer Ministro *de facto*. También, en este caso, se estableció que los miembros del ejecutivo escocés pudieran participar en las reuniones ministeriales del gobierno del Reino Unido en el que se debatieran asuntos que en los que los intereses de Escocia se pudieran debatir.

En esta misma fecha de septiembre de 1997, de hecho el mismo día que se realizó la consulta en referéndum acerca de la creación de un nuevo Parlamento para Escocia, también se llevó a cabo otro con la misma cuestión para Gales. Bien es cierto que el nacionalismo galés era un factor menos desestabilizador de lo que lo era el nacionalismo escocés e irlandés, pero aun así la identidad galesa como identidad nacional era una realidad a tener en cuenta en el plano social, político y cultural. Así, el Parlamento galés tuvo su primera sesión el 1 de julio de 1999, poco después de que se celebraran las elecciones a dicho Parlamento, que tuvieron lugar el 6 de mayo⁴⁵². Cabe resaltar aquí, que el Parlamento galés posee menos atribuciones legislativas que el Parlamento escocés, lo que ya de por sí es una muestra de la asimetría que este proceso

⁴⁵² F. Velasco Caballero (Dir), *Gobiernos locales en Estados federales y descentralizados: Alemania, Italia y el Reino Unido*, Barcelona, Institut d'Estudis Autònomic, 2010.

tuvo con las diferentes regiones. De hecho, la principal característica a tener en cuenta es que el Parlamento galés, en un primer momento, lo que tuvo era poder ejecutivo. De hecho, el presupuesto del Parlamento galés llega desde el gobierno del Reino Unido⁴⁵³. Las competencias legislativas del Parlamento son secundarias, lo que quiere decir que sólo se debate la forma en la que se implanta la legislación que se elaboraba en el Parlamento de Londres.

En cuanto al caso irlandés, el problema se presentó como algo más peliagudo. El hecho de que en Irlanda del Norte desde el final de la década de los sesenta la situación política y social reflejó una fuerte tensión entre dos comunidades, la católica, nacionalista y favorable a la separación de Irlanda del Norte del Reino Unido y su adhesión a Irlanda, y la protestante, que eran nacionalistas unionistas favorables al mantenimiento de *statu quo* desde 1921. El problema fue que esta confrontación derivó en un conflicto armado entre grupos paramilitares de ambos bandos, lo que hizo que interviniera el ejército británico en muchas ocasiones y que llevara a cabo labores de vigilancia en la región. Por otro lado, la reaparición del IRA como brazo armado del nacionalismo irlandés, tuvo como consecuencia la proliferación de actos terroristas contra las autoridades de Irlanda del Norte y del gobierno británico, además de otros atentados contra intereses económicos en la región del Reino Unido y contra civiles tanto en Irlanda del Norte como fuera de este territorio. Todo esto hizo que, en el inicio de la década de los años setenta se cerrara y que se suspendiera la autonomía irlandesa. Un hecho que tuvo lugar en marzo de 1972, en un momento en el que la situación social y política era de gran tensión. Poco antes del cierre, tuvo lugar el “Domingo sangriento”, el 30 de enero de 1972, en el que murieron 14 personas como consecuencia de los disparos del primer Batallón de Paracaidistas cuando estos intentaron disolver

⁴⁵³Véase <http://wales.gov.uk>, consultado el 5 de octubre de 2011.

una manifestación en el barrio católico de Bogside, en Londonderry, convocada por la Asociación por los Derechos Civiles en Irlanda del Norte. Este fue un hecho que desencadenó una ola de violencia entre ambas comunidades, además de la condena internacional por parte de algunos gobiernos e instituciones. Este hecho marcó un antes y un después en el conflicto irlandés⁴⁵⁴.

Hubo que esperar al Acuerdo de Viernes Santo para que se pusieran los cimientos para una paz duradera en Irlanda del Norte. Uno de los puntos que se marcó en este acuerdo fue la creación de un Parlamento legislativo en Irlanda del Norte, a la vez que se creó la figura del Primer Ministro para Irlanda, con un Consejo y un Presidente de la Asamblea. Un Parlamento que tendría poderes delegados, pero que serviría para articular el poder en torno a las fuerzas políticas que representaban a los unionistas y al nacionalismo irlandés. La actividad comenzó pronto, pero el camino fue difícil. En octubre de 2002 el Parlamento irlandés se cerró y se suspendió la autonomía de Irlanda del Norte, con lo que se volvió al gobierno directo desde el Parlamento de Londres. Era la cuarta vez que se suspendió la autonomía irlandesa desde el Acuerdo de Viernes Santo, y fue ciertamente importante el hecho ya que el Parlamento no volvió a constituirse y reanudar su actividad hasta el 2007.

Volviendo al hecho regional en el Reino Unido hay que destacar que en 1999 se produjo otra novedad a tener en cuenta, como fue la puesta en funcionamiento de las Agencias de Desarrollo Regional en Inglaterra, puesto que en el caso de Escocia la *Scottish Development Agency* nació en 1971⁴⁵⁵. Estas agencias eran organismos públicos no dependientes de Ministerios, pese a que sus doce miembros eran nombrados directamente por los Ministros, cuya función principal era el reparto de los fondos

⁴⁵⁴ Sobre el nacionalismo irlandés véase R. Alonso, *Matar por Irlanda*, Madrid, Alianza, 2003.

⁴⁵⁵ Aunque fue sustituida por la *Scottish Enterprise* en 1991.

regionales de la Unión, una labor que antes realizaban las Secretarías de Estado. Pero el hecho a destacar también con la formación de estas agencias, fue el hecho de que el gobierno del Reino Unido desarrollara una estrategia de crecimiento y modernización regional al modo que se estaba poniendo en marcha en la mayoría de los países miembros. En algún caso, estas agencias ya llevaban desarrollando décadas su labor, como era la Casa del Mezzogiorno en Italia, y mostraba un interés por el desarrollo de las regiones en base al aprovechamiento endógeno de sus recursos, más allá del modelo tradicional de desarrollo por medio del trasvase de inversiones de capital del exterior y la implantación de sectores industriales.

Parece claro, y así lo declaró el Ministro John Prescott (1938-)⁴⁵⁶, la voluntad del Partido Laborista de crear gobiernos regionales en Inglaterra, aunque la estructura regional hoy es bastante deficitaria en comparación con algunos de sus socios de la Unión.

8.2.6. España. El Estado de las autonomías.

En el caso de España, que pasó a ser oficialmente miembro de la CEE el 1 de enero de 1986, el proceso de descentralización administrativa se llevó a cabo a partir del proceso de democratización que se produjo en el país a la muerte del General F. Franco (1892-1975). En la constitución de 1978, se promulgó la posibilidad de que el territorio nacional se dividiera en municipios, provincias y Comunidades Autónomas, lo que se tradujo en el tiempo en la creación en España del Estado de las autonomías.

Se crearon así 17 Comunidades Autónomas (CCAA), por agrupación de provincias o porque éstas pudieran constituirse en una CCAA uniprovincial, y 2

⁴⁵⁶ Comité de las Regiones, *La democracia regional y local en UE*, Luxemburgo, Servicio de Publicación de las Comunidades Europeas, 1999, pp 268.

ciudades autónomas, más las provincias, que se constituían por agrupaciones de municipios y que ya existían desde el siglo XIX⁴⁵⁷, en un proceso común en el que se intentó dar cobijo a la especificidad cultural de naciones y regiones diferentes dentro del Estado en un proyecto de modernización por el que se pretendía que España pudiera ponerse a la par del resto de los países de Europa occidental.

Es cierto que en España ya hubo una experiencia de descentralización administrativa durante la II República, en la que se promulgó el Estatuto de Cataluña, y ya durante la Guerra Civil, terminó el proceso para el caso del País Vasco. Por ello, cuando se inició la transición, ya que el franquismo acabó con cualquier manifestación de carácter regionalista, surgieron las reivindicaciones en pos de un estatuto de autonomía para el caso de Cataluña y el País Vasco, que en ambos casos se mostró como un motivo de tensión política y social. Dos procesos en los que además, tuvieron como un factor agravante el que en ambos casos se produjera una revitalización de movimientos nacionalistas que reclamaban la independencia de España de estas regiones. También, otro problema que salpicó la cuestión y el debate político, social académico de la cuestión, fue el hecho de que organizaciones terroristas de extrema izquierda, como fueron los casos de ETA⁴⁵⁸ y *Terra Lliure*, llevaran a cabo acciones terroristas demandando este objetivo.

Ciertamente el debate acerca del Estado de las autonomías y de la forma en la que se debía llevar a cabo el proceso autonómico fue muy intenso. No hay duda de que siempre existió una clara voluntad política de cerrar heridas con el pasado y de avanzar en la modernización del país y lograr su equiparación política, económica y social con el resto de Europa occidental.

⁴⁵⁷ Art. 137 de la *Constitución de España*. En

www.boe.es/aeboe/consultas/enlaces/documentos/ConstitucionCASTELLANO.pdf.

⁴⁵⁸ Para una historia de ETA véase A. Elorza, *Historia de ETA*, Madrid, Temas de hoy, 2006.

En términos formales, en el Estado de las autonomías conviven en “la indisoluble unidad de la nación española, patria común e indivisible de todos los españoles”⁴⁵⁹, regiones y nacionalidades, a la vez que mediante la ley se “reconoce (...) la solidaridad entre todas ellas”⁴⁶⁰. En cualquier caso la distinción entre las regiones y las nacionalidades supuso en su momento que a éstas últimas, que son Cataluña, el País Vasco y Galicia, a las que se añadió Andalucía, por su peso demográfico y territorial. A estas 4 se les otorgó un régimen autonómico especial, y que muy pronto, entre 1980 y 1982 se formaron como CCAA. En este proceso fueron las Diputaciones provinciales o a los órganos interinsulares competentes⁴⁶¹ quienes tuvieron que tomar la decisión de pasar a formar una CCAA uniprovincial o decidir a qué CCAA querían pasar a formar parte. Por otro lado, en cuanto al tema de las competencias, se estableció un sistema flexible, en el que se estableció un techo de competencias a asumir por las CCAA, que fueron recogidas en la Constitución de forma explícita⁴⁶², como aquéllas que no fueron reflejadas en la constitución como exclusivas del gobierno central⁴⁶³. Lo que implícitamente supuso la posibilidad de que las CCAA asumieran 5 años más tarde una serie de competencias que no pudieron asumir en un primer momento. Es decir, que los gobiernos autonómicos fueron quienes decidieron cuáles de ellas pasaron a desempeñar en un primer momento y cuáles podían asumir cinco años después.

De ningún modo, tal y como se estipuló en la Constitución, ningún Estatuto de autonomía podía suponer un beneficio económico o político de sus ciudadanos con respecto al resto. Aunque sí que es necesario destacar el hecho de que en algunos casos

⁴⁵⁹ Art. 2 de la *Constitución de España*, *op cit.*

⁴⁶⁰ *Ibidem.*

⁴⁶¹ Art. 143.2 de la *Constitución de España*, *op cit.*

⁴⁶² Art. 148 de la *Constitución de España*, *op cit.*

⁴⁶³ Art. 149 de la *Constitución de España*, *op cit.*

hay ciertas particularidades que distinguen a unas del resto, como es el caso del régimen foral de Navarra y la autonomía fiscal del País Vasco.

Otro hecho a destacar en el proceso de regionalización español, fue el que la ley mediante la que se llevó a cabo, la Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (LOAPA), creó un amplio debate político y jurídico⁴⁶⁴ cuando se aprobó⁴⁶⁵. De hecho el PNV, el gobierno vasco y la *Generalitat* de Cataluña presentaron un recurso de inconstitucionalidad contra la ley, ya que estimaron que los Estatutos de autonomía, que formaban parte del bloque constitucional, no podían ser regulados mediante una ley del Estado. La sentencia del Tribunal Constitucional les dio la razón⁴⁶⁶, y se declararon inconstitucionales 14 de sus 38 artículos, principalmente los referidos al carácter armonizador y orgánico de la ley. De este modo, con el resto del articulado se aprobó la ley 12/1983 referida a la regulación del proceso autonómico.

De este modo se cumplió la legalidad con respecto al proceso autonómico, aunque también es necesario destacar, que con la puesta en marcha del proceso con la aprobación de los Estatutos de autonomía de las Regiones históricas, el proceso tomó velocidad en cuanto a todo el territorio español. Cuando se produjo la sentencia del tribunal constitucional declarando inconstitucional parte de los artículos de la LOAPA, el proceso ya alcanzó un punto de no retorno, con lo que varió el proceso pero no los resultados, puesto que ya el proceso se encontraba muy avanzado y tras las Regiones históricas, se conformaron el resto de las CCAA.

En 1992 como consecuencia de los acontecimientos y de los problemas surgidos en los años anteriores, se llegó a un acuerdo para regular las relaciones entre el gobierno

⁴⁶⁴ Véase http://www.elpais.com/articulo/opinion/QUADRA-SALCEDO/TOMAS_DE_LA/ESPANA/TRIBUNAL_CONSTITUCIONAL/PARTIDO_SOCIALISTA_OBRERO_ESPANOL_/PSOE/resaca/LOAPA/elpepiopi/19830816elpepiopi_1/Tes.

⁴⁶⁵ LOAPA aprobada por las Cortes el 30 de julio de 1982.

⁴⁶⁶ Sentencia 76/1983, en *BOE* 197/83 de 18 de agosto de 1983.

central y las CCAA. Fueron los llamados “II Pactos autonómicos”, por los que se estableció que estas relaciones se llevaran a cabo a través de Acuerdos Intergubernamentales y Conferencias Sectoriales con carácter deliberativo. Esto fue una institucionalización de lo que desde 1986 ya se venía haciendo. Desde esa fecha, se llevaron a cabo distintas Conferencias sectorial para establecer un mejor marco de funcionamiento entre gobierno central y las CCAA. El Estado de las Autonomías era una novedad para todos y realmente no parece que se tuviera muy claro los límites de las atribuciones de cada nivel administrativo, lo que se convirtió en un problema de gestión. Un problema que se complicó también por el propio desarrollo de los procesos de modernización. De entre las Conferencias sectoriales y los Acuerdos Intergubernamentales que se llevaron a cabo destacaron los referidos a las materias de política fiscal e impositiva, sanidad, educación y también, asuntos europeos. De este modo, mediante estos acuerdos se negocia el nivel de participación de las CCAA en estos asuntos de acuerdo con el programa general de intervención al que acordaron previamente y que venían desarrollando desde los años anteriores.

Así, en 1996 y fruto del desarrollo de este modo de actuar, se llegó a un “Pacto fiscal” entre el gobierno central y las CCAA. Durante los años anteriores los desencuentros y los problemas a la hora de aprobar los presupuestos fueron muchos. Así, para solucionar estos problemas, se acordó una reforma de la hacienda pública, por la que se cedió a las CCAA un 30% del IRPF recaudado, a la vez que también a las CCAA se les otorgaron más competencias y también “se les cedieron el poder impositivo para algunos tributos estatales”⁴⁶⁷. “El pacto de 1996 prevé la reforma de la administración periférica del estado y la reducción de la central en los sectores de la defensa, de las relaciones internacionales, de la política económica y monetaria, y de la

⁴⁶⁷ M. Caciagli, *op cit*, p 44,

seguridad, de acuerdo a un modelo del todo federal”⁴⁶⁸. Esta reforma se completó también con la llevada a cabo en 2001 para las CCAA con estatuto ordinario, las que no son CCAA históricas, en la que se les otorgó competencias fiscales y mayor autonomía para la gestión de sus recursos.

De los párrafos anteriores se desprenden dos asuntos a destacar. El primero se refiere al hecho de que como se apunta, el Estado de las Autonomías es un ejemplo de lo que algunos autores han calificado como modelo de “federalismo asimétrico”⁴⁶⁹, con lo que se asume, que es una forma de Federalismo, más allá que en el caso de España no sean las CCAA quienes formen el Estado federal, como sería en la lógica del federalismo clásico, sino que es a partir de la unidad de España desde la que se forman las CCAA para que cada una de ellas pueda desarrollar su especificidad dentro de la unidad. Por otro lado, también es necesario destacar el hecho de que el proceso de descentralización político-administrativa llevado a cabo en España también estuvo relacionado con el desarrollo del proceso de integración europeo y de la puesta en marcha por parte de las instituciones comunitarias de una política regional. De hecho, creo que se puede afirmar que la adhesión de España a la CEE contribuyó a la normalización democrática del país y a su modernización económica, al adherirse a un espacio económico moderno que hizo que se alcanzara un mayor grado de desarrollo. Además, la puesta en marcha de una política regional y el desarrollo del proceso de integración europeo supuso el que se transfirieran competencias desde el ámbito de los gobiernos centrales tanto a las instituciones comunitarias como a los gobiernos regionales, como también se produjeron cambios en sentido contrario. Un hecho que

⁴⁶⁸ *Ibidem*.

⁴⁶⁹ Véase J. Tudela Aranda y F. Knüpling (eds.), *España y los modelos de federalismo*, Madrid, Centro de Estudios políticos y Constitucionales, 2010, y F. Requejo, *Democracia y pluralismo nacional*, Barcelona, Ariel, 2002.

ayudó a delimitar competencias y a dar soluciones a los problemas administrativos que surgieron como consecuencia del desarrollo de estas estancias administrativas.

A este respecto fue significativo el hecho de que el gobierno vasco estableciera una oficina en Bruselas desde la que pudiera coordinar su actuación con respecto al desarrollo de las políticas comunitarias. Esta oficina se creó mediante el Decreto 89/1988, y que era una oficina dependiente del Gabinete para asuntos de las Comunidades Europeas. Contra la creación de esta oficina, la abogacía del estado presentó un recurso ante el Tribunal Constitucional, en el que esgrimió el argumento de que la creación de dicha oficina vulneraba las competencias del gobierno central en materia de política exterior, que era una competencia exclusiva. Así la sentencia 165/1994 de 26 de marzo de 1994 se desestimó este argumento ya que la existencia de esta oficina no presupone el tipo de actividad que en ella se lleve a cabo, a la vez que se hace cargo el Tribunal de que las CCAA poseen una proyección exterior y que en las instituciones comunitarias en Bruselas se debatían asuntos que pueden afectar a sus propios intereses⁴⁷⁰. A partir de ese momento, el 12 de julio de 1995 se aprobó el Decreto definitivo por el que se creó la Delegación de Euskadi en Bruselas. A partir de ese momento todas las CCAA pasaron a tener una oficina en Bruselas, siguiendo el modelo de la creada por el gobierno vasco. Pero también, esta sentencia dio base jurídica para que las CCAA pudieran desarrollar convenios y acuerdos comerciales con diferentes ciudades y regiones de otros países. Tal y como llevó a cabo, por ejemplo, la

⁴⁷⁰ Véase sentencia 165/1994 en http://www.boe.es/aeboe/consultas/bases_datos/doc.php?coleccion=tc&id=SENTENCIA-1994-0165, consultada el 7 de octubre de 2011.

CCAA de Madrid con Quebec, la Región y el Ayuntamiento de Moscú, Île-de France o Aquitania⁴⁷¹.

Con esto, las CCAA, en los últimos años de la década de los noventa y los años siguientes fueron administrando una mayor cantidad de recursos, que hizo que el gasto de las CCAA llegara a ser el 35% del total del gasto público. Un porcentaje que cada año anterior se iba acercando más al porcentaje del Estado central, que era del 50%. Aunque estos porcentajes esconden una serie de problemas planteados con respecto al cumplimiento del principio de solidaridad entre las CCAA más ricas con respecto a las más pobres. El desarrollo de un proceso de descentralización político-administrativa como el llevado a cabo en España con el Estado de las autonomías estuvo relacionado con la idea de cerrar las heridas del pasado para avanzar hacia el futuro a través de la modernización de las estructuras del país. Reflejando en todo momento la variedad dentro de la unidad del país.

8.2.7. Breves apuntes sobre el resto de los países miembros.

En las líneas anteriores he intentado resaltar cómo fue el proceso de descentralización política y administrativa que se llevó a cabo en los países más importantes de la CEE/UE de los 15. Un proceso que estuvo desarrollado principalmente, aunque había también otros factores, con el interés en desarrollar un modelo de Estado más moderno y eficaz. Pero este proceso de cambios no se llevó a cabo sólo en una parte de los Estados miembros, sino que fue un proceso que se llevó a cabo de forma generalizada en los países miembros de la CEE/UE durante el último tercio del pasado siglo XX.

⁴⁷¹ Sobre el significado de estos acuerdos véase J. González Campos, “La participación de las CCAA en la celebración y ejecución de los tratados internacionales”, en VVAA, *Relaciones internacionales y Comunidades Autónomas*, Barcelona, Institut d’Estudis Autònòmics, 1990, p 41 y ss.

En general, la se puede establecer, por las características propias de los modelos de Estado de los países miembros y las reformas que llevaron a cabo, varios grupos diferenciados. Se diferenciarían así los países escandinavos, me refiero a Finlandia, Suecia y Dinamarca, los países mediterráneos, Grecia y Portugal, y los países de Europa central, Holanda y Austria⁴⁷².

8.2.7.1. Los países escandinavos.

En cuanto a los países escandinavos, las reformas administrativas para constituir una administración regional descentralizada no fueron demasiado importantes y fueron llevadas a cabo hace muy poco tiempo. Este hecho tiene que ver con la profunda sensibilidad democrática de estos países, que supuso que desde fechas muy tempranas las entidades municipales e instituciones intermedias siempre dispusieran de un grado muy alto de autonomía. Este hecho supuso que pese a que en estos países existieran minorías nacionales que geográficamente se encuentran muy dispersas, como es el caso de los suecos en Finlandia, o al contrario, muy concentradas, como es el caso de las Islas Feroe y Groenlandia en Dinamarca, éstas siempre disfrutaran de una legislación favorable al desarrollo de una cultura y lengua propias que hiciera que pudieran mantener su identidad cultural y política dentro de su Estado.

Esto supuso, por ejemplo, que en el caso de Finlandia, donde los municipios siempre tuvieron un alto grado de autonomía, se crearan 19 regiones por asociación de municipios en 1994⁴⁷³. Fueron estos, los municipios, quienes elegían a los miembros de los Consejos Regionales. Un hecho que les otorgaba legitimidad democrática. Las competencias que estas regiones asumieron estaban relacionadas con la planificación

⁴⁷² En este punto también se podría hablar del caso de Luxemburgo, aunque por sus dimensiones territoriales y demográficas es un ejemplo poco significativo.

⁴⁷³ S. Sandberg, *Finlândia: el govern local a Finlândia*, Barcelona, Institut de Ciències Polítiques i Socials, 2005.

territorial, desarrollo regional y política medioambiental. El hecho de que se constituyeran sólo un poco antes de la adhesión del país a la UE y por el tipo de las competencias que asumieron los consejos regionales, se puede decir que la creación de estas regiones en el país estuvo en relación con el interés del país de poder acceder a los fondos estructurales de la UE⁴⁷⁴.

En este mismo sentido, en 1995, una comisión parlamentaria propuso la creación de de autoridades regionales autónomas que, entre otras cosas, sustituyeran a las autoridades autónomas que ya existían para las regiones periféricas del Estado. De este modo, en algunos casos se superpusieron unos a otros, cuyo resultado fue la aparición de 21 regiones. Cada una de ellas con un Consejo regional, elegido de forma democrática por sufragio universal, y con una Asamblea. Las competencias asumidas por las regiones estaban relacionadas con la regulación de las políticas destinadas a favorecer el desarrollo económico de éstas. Sólo este tipo de competencias, lo que puede explicar el hecho de que la existencia de las regiones no implique que se ponga en duda el carácter unitario del Estado sueco.

En Dinamarca, por su parte, la autonomía de los municipios ya se encontraba regulada por la Constitución de 1849. En 1974, se produjo una reforma legislativa, que redujo el número de municipios y fijó la creación de 14 entidades intermedias, que se formaron por la asociación de distintos municipios⁴⁷⁵. En principio, estos organismos intermedios servían como instrumento de comunicación entre los municipios y el gobierno central. En los últimos años estas instituciones asumieron un mayor nivel de competencias, pero siempre las relacionadas con la política y los servicios sociales. Las competencias en educación, sanidad o cultura, eran competencias que eran exclusivas

⁴⁷⁴ M. Caciagli, *op cit.*

⁴⁷⁵ P. E. Mouritzen, *Dinamarca: el govern local: preparat per a la reform?*, Barcelona, Institut de Ciències Polítiques i Socials, 2004.

del gobierno central, aunque en los últimos años las Regiones adquirieron ciertas funciones de control en estos ámbitos.

En el caso de Dinamarca, como en la del resto de los países escandinavos, la creación de unas instituciones intermedias entre el gobierno central y los municipios, estuvo en relación con el desarrollo de la sensibilidad democrática del país.

8.2.7.2. Los países mediterráneos:

Aunque los casos de Grecia y Portugal poseen ciertas diferencias, también poseen algunas similitudes.

Para empezar en ambos casos, fue sólo a partir del final de las dictaduras militares respectivas y la adopción de un sistema democrático cuando se pudieron llevar a cabo las reformas políticas y administrativas en pos de su modernización institucional. Además, el problema que ambos países sufren de macrocefalia demográfica, que hace que 1/3 de la población griega se encontrara en Atenas y su área metropolitana y que más del 40% de la población portuguesa se encuentre en las áreas metropolitanas de Lisboa y Oporto, fue un obstáculo a que se llevara a cabo un proceso de regionalización en ambos países.

En el caso de Grecia, en 1982, sólo un año después de su adhesión a la CEE, se aprobó una ley de reforma de los poderes locales, que supuso también la creación de 51 Departamentos, al frente de los cuales se puso a un Prefecto que fue nombrado de forma directa por el gobierno central. En 1986, se crearon 13 regiones administrativas, que funcionaron como una proyección del gobierno central, que fue el encargado de elegir al Consejo y al Presidente de cada uno de éstas regiones. Fue sólo a partir de 1994 cuando se aprobó una nueva ley por la que los Consejos y los Prefectos, aunque no se les

atribuyeron muy claramente ningún tipo de competencias. Este hecho sí que se produjo en 1997, cuando mediante la aprobación de otra ley a las Regiones administrativas se les cambió su status para definir las como Regiones como instituciones descentralizadoras con autonomía, recursos y personal propios⁴⁷⁶. Lo que fue una reforma encaminada a modernizar las estructuras administrativas del país. La puesta en marcha de una más ambiciosa política regional comunitaria, además de la puesta en funcionamiento de los Programas Integrados Mediterráneos (PIM)⁴⁷⁷ puso de manifiesto el hecho de que la administración griega no estaba preparada para cumplir con los objetivos que se marcaron desde las instituciones de la UE, por lo que se inició este proceso de reformas.

En el caso de Portugal, la posibilidad de la creación de regiones como organismos autónomos y descentralizados ya se recogió en la Constitución de 1976. Después de esto, sólo dos regiones autónomas se crearon rápidamente, que fueron las de Azores y Madeira. Ambas tienen un buen número de competencias, incluidas algunas de carácter legislativo, en las que las de ámbito económico y cultural fueron tal vez las más importantes.

Más tarde, en la década de los años ochenta, el proceso de regionalización sufrió un parón, a la vez que fue el centro de un debate político, académico e intelectual muy intenso⁴⁷⁸. Por un lado se encontraron aquéllos que vieron en el proceso de regionalización del territorio, con instituciones regionales autónomas y con competencias en diferentes ámbitos, una forma de modernización de las estructuras político-administrativas del país. Esta era un grupo principalmente representado por la

⁴⁷⁶ N-K. Hlepas, *Grècia : la democratització a través de la descentralització?*, Barcelona, Institut de Ciències Polítiques i Socials, 2005.

⁴⁷⁷ *Ibidem*.

⁴⁷⁸ J. C. Jiménez, *España y Portugal en transición: los caminos a la democracia en la Península Ibérica*, Madrid, Sílex, 2009.

izquierda portuguesa, con un papel protagonista desempeñado por el Partido Socialista. En su opinión, se producirían los cambios necesarios para que, junto a la adhesión de Portugal a la CEE, Portugal pudiera equipararse al resto de sus socios comunitarios. También, de otro lado, representados principalmente por la derecha conservadora, se encontraron los escépticos a que este proceso de regionalización pudiera modernizar las estructuras del país. En su opinión, el hecho de que se crearan regiones autónomas en Portugal, sólo traería como consecuencia que algunas de estas regiones dejaran de mirar la dirección del gobierno central, ya que su autonomía las podría hacer virar hacia una colaboración más estrecha con las CCAA más próximas de España y, de este modo, perder el sentido nacional portugués.

Como consecuencia de este debate, en 1991, se aprobó una ley por la que se establecieron las bases sobre las que se podía llevar a cabo este proceso de regionalización. Una ley que hizo que se reiniciara de nuevo el proceso, aunque éste sólo se quedó en un hecho de mínimos, ya que a las regiones no se les confirió el rango de instituciones autónomas, sino que mantuvieron su carácter administrativo con el fin, entre otros, de poder optar a los fondos estructurales de la CEE/UE como fuentes de recursos. Por otro lado, las Comisiones de política regional, que llevaban ya un tiempo desarrollando su actividad, se convirtieron en organismos con cierto poder y de cierta relevancia frente al gobierno central a la hora de desarrollar la política regional del país. Una tendencia que se mantuvo a lo largo de la década y que hizo que surgieran diferentes problemas económicos. Así, en abril 1998, el gobierno socialista elaboró una ley de reforma de la administración en la que se resaltó la futura creación de 8 Regiones autónomas. Ese mismo año se llevó a cabo un referéndum previo paso para la aprobación de la ley, un hecho que no pudo llevarse a cabo al vencer el no a la reforma. La instrumentalización de los partidos políticos con respecto a este hecho, el voto de

castigo al gobierno, el descontento de la población y el desarrollo de algunos regionalismos, fueron factores claves para que venciera el “no” en un referéndum con en el que participó menos del 50% del electorado.

Así, en 1999, como hubo que seguir dando solución a los problemas, se crearon las áreas metropolitanas de Lisboa y de Oporto. Éstas aun no siendo regiones autónomas, sí nacieron con órganos ejecutivos y representativos que desarrollaron cierto nivel de autogobierno y, sobre todo, nacieron como un modelo a tener en cuenta para dar solución a los problemas de los ciudadanos. Un hecho que contribuyó a mantener vivo el debate en diferentes ámbitos acerca de la regionalización del país como instrumento de modernización, ya que el proceso de regionalización territorial en regiones autónomas apareció como un instrumento tanto para poner remedio a las diferencias socio-económicas entre las diferentes regiones de Portugal y al interés portugués por llevar a cabo un proceso de convergencia económica, política y social con sus socios de la UE.

8.2.7.3. Los países de Europa central.

En países como Austria, Holanda e Irlanda, los procesos de regionalización también estuvieron relacionados con la modernización de sus administraciones y de sus estructuras políticas y su desarrollo, en cada uno estos países, también nos puede ayudar a comprender las diferentes sensibilidades democráticas presentes en cada uno de ellos.

El caso de Austria fue muy parecido al de Alemania. Tras la caída del Imperio Austro-húngaro, se aprobó la constitución de 1920, en la que se estableció la división del territorio en una serie de *Länders*, que se correspondían con las antiguas provincias del Imperio. Eran por lo tanto divisiones en base a orígenes históricos comunes basados

en su unidad geográfica, como era el caso de Carintia, Tirol o Estiria. Éstos mismos *Länders* renacieron tras el periodo de anexión de Austria a Alemania, a la finalización de la II Guerra Mundial. Renació así la idea federal como modelo de gobierno, al igual que en el caso alemán, con un país ocupado, con las fuerzas aliadas tutelando el proceso de reconstrucción y desechando el centralismo como modelo para evitar una concentración de poder lo suficientemente importante como para que en el futuro pudiera evitarse la tentación de una revancha hasta 1955, el año en que dejó de ser un país tutelado por los aliados⁴⁷⁹.

Pero las diferencias entre Alemania y Austria pronto se vieron. En el caso austriaco, la coalición de gobierno formada por los partidos socialdemócrata y democristiano durante mucho tiempo fue el principal pilar sobre el que se llevó a cabo el proceso de reconstrucción. Esto se debió a que el *Bundesrat* fue la institución sobre la que se desarrolló el modelo federal, pero sólo se le confirió la capacidad de vetar las leyes sancionadas por la Asamblea General de carácter ordinario y no las leyes constitucionales, con lo que quedó demostrado lo limitado de su poder. Además, los miembros del *Bundesrat*, eran elegidos por las Asambleas de los *Länder*, con lo que en esta Cámara se mostró el equilibrio de partidos que se daba en el gobierno central, lo que hizo que sus miembros desarrollaran una actividad política de acuerdo con los intereses de su partido y no con los intereses de su región.

En lo que se refiere a sus competencias, las Asambleas regionales desarrollaron una actividad principalmente destinada a regular las administraciones locales, mientras que los gobiernos de los *Länder* desarrollaron competencias en materia de cultura, educación, transporte y política social. Pero lo importante, era el hecho de que los

⁴⁷⁹ G. Marín González, *Atlas de Europa. La Europa de las lenguas, la Europa de las naciones*, Madrid, Istmo, 2000, p 82.

Länder tienen ante el gobierno central una mayor capacidad de influencia la que les otorga la ley. Una capacidad que se vio aumentada en el momento en el que comenzaron a desarrollar una política de cooperación institucional entre ellos. Así en 1974, se llevó a cabo una reforma legislativa que concedió a las regiones una mayor autonomía, a la vez que recibieron un mayor número de competencias que venía desarrollando el *Bundesrat*. Además, los *Länder* adquirieron la capacidad de reformar sus estatutos, lo que aprovecharon para introducir medidas que acercaron su administración a los ciudadanos y desarrollaron una labor de modernización de sus estructuras administrativas en pos de una mayor eficacia y transparencia en su gestión. De este modo se llevaron a cabo reuniones entre miembros de los gobiernos de los *Länder* y de las Asambleas desarrollando instituciones de carácter consultivo para elaborar posturas y formas de actuación comunes ante problemas y el gobierno central, desarrollando formas de federalismo cooperativo⁴⁸⁰.

De este modo, los miembros de las instituciones de los *Länder* desarrollaron un rol más importante dentro de su partido, lo que también hizo que las instituciones a las que representaban desarrollaran un mayor peso dentro de la política nacional. Una importancia que fue en aumento desde el final de la década de los años 80, cuando se iniciaron las negociaciones para que Austria se convirtiera en nuevo miembro de la CEE. Como ya he resaltado, desde las instituciones comunitarias se estaba desarrollando una política estructural que favoreció la creación de instituciones descentralizadas autónomas dentro de los países miembros, con lo que ésta fue una oportunidad que no desaprovecharon los *Länder* para hacer campaña en favor de la adhesión. Así quedó demostrado cuando en 1987 la Conferencia de Presidentes de los *Länder* hizo público su interés en favor de la adhesión de Austria. De esto modo,

⁴⁸⁰ M. Caciagi, *op cit.*

esperaban influir en la ciudadanía y en el gobierno central, a la vez que también pensaban que podían desarrollar una participación más activa en la política nacional y comunitaria en las materias en las que se dirimieran sus intereses. Fue en 1994, a través de una reforma de la constitución austriaca como se aprobó la legislación necesaria para que los *Länder* austriacos adaptaran su administración para desarrollar un papel más activo en política regional con vistas a la futura adhesión a la UE.

Nuevamente, el factor del proceso de integración europea se convirtió en uno de los principales motores para desarrollar el cambio hacia la modernización de las estructuras administrativas.

El caso de Holanda también ofrece una serie de particularidades que son necesarias mencionar. En un principio, el hecho regional holandés sirvió para describir a municipios y provincias. En el caso holandés, las siete provincias son las unidades administrativas territoriales que he destacado en otros países. Además, las provincias, jugaron un papel muy importante en la formación del Estado moderno de Holanda, y pese a su evolución hasta las actuales 12, todas ellas recibieron el calificativo de “históricas”.

Desde mediados de la década de los años 80 del pasado siglo, creció enormemente el debate político acerca de la regionalización y de los cambios en la administración holandesa hacia un nuevo modelo. A este hecho contribuyó el que se crearan las áreas metropolitanas de Ámsterdam y Róterdam, lo que hizo que se plantearan reivindicaciones desde otras ciudades importantes del país, como Utrecht y La Haya. Se sucedieron propuestas y planes, pero todo quedó parado cuando salió vencedor del referéndum de 1991 la respuesta negativa a iniciar un proceso de reforma administrativa a través de un proceso de regionalización. A partir de ese momento, las únicas reformas llevadas a cabo en este sentido fueron las destinadas a que las provincias y los gobiernos

municipales desarrollaran un ejercicio del poder más fuerte, además de ver aumentadas su número de competencias y de sus recursos presupuestarios. Además, las provincias conservaron su capacidad de elegir a los miembros del senado, lo que creaba un punto de unión entre la Cámara alta y las provincias.

A pesar de esto tanto las provincias como los gobiernos municipales siguieron teniendo unos lazos muy fuertes con el Estado central y con el poder municipal, que en Holanda es un poder muy fuerte. En un primer momento, las competencias de las provincias sólo tenían que ver con el desarrollo de las políticas sociales, aunque en los últimos años del pasado siglo se les traspasaron competencias en otras materias, como agricultura, medioambiente, desarrollo regional o transportes, que eran los ámbitos en los que se debía mostrar coherencia entre el desarrollo de una política regional a nivel del Estado y de la UE. Las provincias, por otro lado, desarrollaron una gran autonomía cuando pudieron decidir el cómo se efectuaría el gasto de los recursos procedentes del Estado central, aunque en este apartado los Consejos eran responsables ante los Jefes de los Ejecutivos y los poderes municipales que participan en esta gestión.

Así, se puede concluir, que las provincias holandesas son el nivel político-administrativo inmediatamente inferior al gobierno central, que por las necesidades de modernización administrativa y bajo los impulsos de factores externos, como el proceso de integración europeo, hicieron que éstas evolucionaran desde su papel como regiones históricas a entidades administrativas descentralizadas. Unas entidades que adquirieron un mayor peso en la vida de sus ciudadanos y en las que el proceso de integración europeo tuvo mucho que ver en su modernización y coordinación para ser instituciones más eficaces al servicio del ciudadano.

El caso de Irlanda es un caso paradigmático en el conjunto de los países miembros de la CEE. Esto se debe al hecho de que el país es uno de los más claros ejemplos de

desarrollo de modelo de centralismo pero que en el seno de las instituciones de la CEE/UE más abogó en su día por el desarrollo de la política regional comunitaria y en general de todas las políticas estructurales, y que más se vio beneficiada por el desarrollo de éstas.

El hecho fue que desde la adhesión de Irlanda a la CEE, en 1973, los recursos financieros de los que disfrutó el país hasta el final de siglo supusieron una fuente de recursos importante para el país sobre el que cimentar su desarrollo y su modernización⁴⁸¹. Esto se debió a que Irlanda, se presentaba en las instituciones de Bruselas como un país y una región, lo que permitió a su gobierno mantener las estructuras centralizadoras y las prácticas de gobierno tradicional que se venían desarrollando desde los años anteriores.

En la década de los 80 el panorama cambió. La puesta en marcha de la política regional de la CEE hizo que se tuvieran que llevar a cabo medidas para modernizar la administración para ser más eficaces en el ejercicio de sus funciones. La propia Comisión instó al gobierno del país a que acelerara este proceso, ya que le advirtió que no poseía las estructuras necesarias como para disfrutar de los recursos de la política regional ni para poder llevar a cabo un control de las inversiones comunitarias en su territorio. En 1988, el gobierno de Dublín, en los años anteriores, llevó a cabo una reforma por la que dividió su territorio en 7 Regiones, aunque sin poder autónomo, sino como meros organismos administrativos para poder elaborar una programación económica y poder disfrutar de los recursos que llegaban desde las instituciones de la UE. Más tarde, en 1991, se elaboró un informe en el que se instaba a que se llevara a cabo un proceso de regionalización territorial en el país. Un proceso por el que deberían

⁴⁸¹ G. Sáenz de Buruaga, *Los incentivos regionales en Europa y en España*, Madrid, Ministerio de Economía y Hacienda, 1983, p 58.

crearse 8 autoridades regionales nuevas con instituciones electas a las que se les deberían trasladar competencias en materias como sanidad, transportes, policía y educación, entre otras más, que se crearon en 1994. Estas autoridades estaban formadas por Consejeros de los condados, por miembros de las autoridades locales y por miembros de los distritos urbanos.

Los años siguientes, fueron también años de propuestas y debate con respecto al modo de encarar el futuro y la reforma administrativa bajo un modelo regional siempre estuvo presente en este debate. El hecho de que Así en 1999, se crearon 8 Asambleas regionales, que fueron la muestra de la influencia que en este proceso tuvo el proceso de integración europeo, a la vez que este factor también incidió en la toma de conciencia por parte de la ciudadanía de la necesidad de desarrollar un nivel institucional subestatal descentralizado, ya que era ir más allá en un modelo que contribuyó al desarrollo económico y social del país. Un hecho por el que el PE y la Comisión hicieron no pocas recomendaciones al gobierno irlandés en los últimos años del pasado siglo.

Capítulo 9. La política regional de la UE en la década de los años noventa.

La aprobación del AUE, como luego la del TUE y del Tratado de Ámsterdam, que en este caso se produjo en el Consejo europeo el 17 de junio de 1997 y que fue corroborado con la firma de los Ministros de AAEE de la Europa de los 15 el 2 de octubre de 1997⁴⁸², fueron, respectivamente, un nuevo intento de poner fin, o al menos paliar, por la vía del derecho, las insuficiencias de funcionamiento que en el ámbito político e institucional mostraron las instituciones de la Unión desde la firma del TUE con respecto a los problemas que se desarrollaron en el espacio de la CEE/UE en este periodo y a la nueva situación internacional.

Los años de la década de los noventa fueron de una gran actividad institucional en todos los ámbitos, pero aun así el desarrollo político, social y económico de los países miembros y del nuevo espacio de la UE fue insuficiente, comparado con los cambios tan importantes que se produjeron en la situación internacional. Fue éste un periodo en el que los acontecimientos fueron por delante de las instituciones de la CEE/UE y del acervo comunitario, en contra de lo que querían hacer éstas⁴⁸³. En cierto modo, el que el desarrollo del espacio de la CEE/UE fuera por delante de la legislación era un hecho normal, pues el progreso y el cambio constante fue el modelo de desarrollo característico del espacio de la UE, y del mundo occidental, en general, en las décadas precedentes, y en este cambio, el Estado dejó de ser el factor más importante de desarrollo desde la década de los años setenta. Las instituciones de la CEE/UE, así como también lo favoreció el propio proceso de integración, fomentaron este modelo de desarrollo. Aunque, desde la década de los setenta, estos cambios se produjeron a una velocidad vertiginosa, lo que supuso que el acervo comunitario, en algunos aspectos, dejara de cumplir los objetivos con los que se aprobó. Además, en el inicio de la década

⁴⁸² Tratado de Ámsterdam, en *DOCE n° C 340* de 10 de noviembre de 1997.

⁴⁸³ Art. N del Tratado de la Unión, en *DOCE n° C 191* de 29 de julio de 1992.

de los noventa se produjo la desmembración de la URSS. Se liquidó el bloque comunista, lo que significó no sólo el acta de defunción de la Guerra Fría, sino también, como afirmó E. Hobsbawm el final de un periodo histórico⁴⁸⁴, que algunos calificaron como el “fin de la Historia”, tal y como habló F. Fukuyama unos años atrás⁴⁸⁵.

9.1. La primacía del derecho en el proceso de integración.

Por esta razón, en el seno de las instituciones de la CEE/UE, así como también desde algunos de los gobiernos de los países miembros, se sucedieron las declaraciones para que se llevaran a cabo los trabajos necesarios para poner remedio a esta situación. Una situación que se produciría en varias ocasiones desde el momento en que se produjo la aprobación del AUE en los años sucesivos, y que tuvo como consecuencia más importante la transformación de los tratados constitutivos, así como también el liderazgo europeo⁴⁸⁶. Una vez más se demostró que la UE, como antes lo había sido la CEE, era un proyecto de iniciativa política que se basaba en la primacía del derecho y en el desarrollo de una legislación común, desde la que poder regular su desarrollo político, económico y social y con la caída del muro, el fin de la Guerra Fría, la unificación alemana y sus consecuencias, comenzaron a surgir las dudas con respecto a la visión futura de la Europa que se pretendía construir.

Una vez más, quedó claro que el proceso de integración de la Europa de la Unión avanzó en la misma medida en que sus instituciones fueran capaces de adaptarse a las nuevas necesidades políticas, económicas y sociales, para lo que era necesario que, para alcanzar este objetivo, se desarrollara en estos ámbitos una estrategia única y común por parte de los países miembros y que ésta, se llevara a cabo desde una instancia que

⁴⁸⁴ E. J. Hobsbawm, *Historia del siglo XX*, Barcelona, Crítica, 1996, p

⁴⁸⁵ F. Fukuyama, *El fin de la historia y el último hombre*, Barcelona, Planeta, 1992.

⁴⁸⁶ J. L. Cebrián y F. González, *El futuro ya no es lo que era. Una conversación*, Madrid, Punto de lectura, 2002, p 161.

superara la del ámbito de cada uno de los países miembros. Una vez más, se intentó que la acción de la UE fuera mayor que la acción sumada de cada uno de los miembros. Por lo que el marco institucional que ofreció la CEE tendría que superarse, para dar paso a un nuevo desarrollo institucional en que fuera más adecuado desarrollar los nuevos contenidos del acervo de la unión.

En este contexto, con la intención de avanzar en el proceso de integración, con la idea de que el marco institucional de la nueva UE fuera un instrumento eficaz para transformar la realidad, o al menos ayudar a ello, en la forma y en la medida en que se deseaba por parte de los socios de la UE y siendo coherentes con el modelo de desarrollo que se llevó a cabo desde la segunda mitad del pasado siglo XX, fue en el que se aprobó el TUE. Un TUE que, también, por otro lado, serviría para acercar a la ciudadanía de la UE a sus instituciones. Un objetivo que se perseguía desde la década de los setenta y que aun no se logró en la medida en que se consideró oportuno. Sin duda, para cumplir todos estos objetivos que se perseguían, sin duda, fue necesario dar un salto de cualitativamente importante con respecto al pasado.

9.2. Nuevas políticas para viejos objetivos.

A raíz de las consecuencias de las crisis del petróleo, a partir de la década de los años ochenta y en adelante, surgieron diferentes problemas en el seno de los países de la UE. Una serie de problemas a los que se plantearon solución desde el cambio, desde la transformación y la reconversión. A partir de ese momento, el problema del desempleo y de la deuda pública se convirtieron en los principales problemas a solucionar, para lo que se produjo un importante proceso de reestructuración económica y financiera tan profunda que afectó incluso al significado que hasta ese momento tuvo el Estado del

bienestar europeo⁴⁸⁷, pero también al proceso de integración de Europa, que siguió teniendo como guía principal el constante desarrollo económico, para lo que se produjeron una serie de cambios en el acervo comunitario, con vistas a ponerse al día y poder dar respuestas a los problemas desde la ley, y con la ampliación del número de países miembros, que consolidaran el proyecto e hiciera que se conformara un espacio integrado mayor, lo que se complementó con un mayor desarrollo en materia social y empleo como parte del modelo social europeo.

A estos problemas, desde el final de la década de los años ochenta también se añadieron los propios surgidos de la situación internacional. El colapso de la URSS y su desmembración posterior, con sus consecuencias políticas y económicas, las guerras en los Balcanes y la desintegración de Yugoslavia⁴⁸⁸, todo ello relacionado entre sí, se hizo necesaria la superación de la mera cooperación entre los países miembros en materia de política exterior y de defensa, para pasar a desarrollar, desde el ámbito de la UE, una política propia en este terreno. También se pensó que era que se desarrollara una política propia en los ámbitos de justicia e interior. Si se produjo una globalización de la economía a nivel mundial, si se creó un espacio económico como el de la UE, también se produjo una globalización del delito, las redes mafiosas y de delincuencia organizada superaban las barreras de los Estados nacionales, y para éstas, un espacio como el de la UE, por su característica de ser un espacio sin fronteras interiores, tenía un gran atractivo.

La UE siguió siendo una empresa económica, pero se intentó que no sólo fuera así y por lo menos seguía adelante por la voluntad política de sus actores. En este ámbito, cada vez se tenía que ir a más y este es un ámbito que se pretendía que creciera con el paso del tiempo. Fue aquí donde encajó el nuevo proyecto para crear la moneda única

⁴⁸⁷ A. Giddens, *Europa en la era global*, Barcelona, Paidós, 2007, p 12 y ss.

⁴⁸⁸ Véase T. Judt, *op cit.*

europea, como colofón a la unión monetaria y económica (UME). Éste ya fue un objetivo antiguo. Desde la década de los setenta, desde la puesta en marcha del Plan Werner hasta ese momento, la moneda única europea fue uno de los objetivos más ambiciosos que se marcaron desde las instituciones de la CEE y uno de los fracasos más sonados de todo el proceso de integración. Fue a partir de la aprobación del TUE, tal y como lo fue con el Plan Werner, cuando la moneda única volvió a ser el referente principal de la política de la nueva UE, pues era la guinda al mercado único, la prueba de la integración económica y política de los países miembros y también la solución a muchos de los problemas generados por los procesos de globalización.

Tanto por motivos políticos, económicos y psicológicos, la puesta en marcha de las políticas y reformas necesarias para la creación de la UME en la década de los años noventa tuvieron una amplia resonancia en los ciudadanos y en las instituciones. Significó mucho tanto en el ámbito económico, político y social, incluso ya en el mismo momento de la firma del TUE, los propios dirigentes europeos, conscientes de sus fracasos en los años anteriores, de la situación de crisis que se desarrolló en los años anteriores y ante la perspectiva de que los años venideros no fueran mejores. Tuvieron claro desde el primer momento que el Tratado tenía carencias que debían ser resueltas en un futuro cercano. El TUE nació por la firme determinación de sus firmantes a seguir avanzando en el proceso de integración, pero para ello, tal y como fue la historia de la CEE y el nacimiento de la UE, para ser coherente con su pasado, se vio como necesario un nuevo cambio en los Tratados constitutivos, tal y como se llevó a cabo anteriormente con el AUE, y como sucedió con posterioridad con la firma del Tratado de Ámsterdam y el Tratado de Niza.

Tras la firma del TUE, sólo tuvieron que pasar algo más 5 años, para que se produjera una nueva reforma de los Tratados constitutivos. Un hecho que se produjo

con la firma del Tratado de Ámsterdam. Un nuevo texto que, como ya sucedió antes, fue la prueba evidente del interés de las instituciones de la UE por seguir avanzando en el proceso de integración europeo a través de un desarrollo constante del acervo comunitario y de su marco legislativo. La idea siguió siendo la misma, las instituciones de la UE debían seguir desarrollándose como tales a partir del desarrollo del acervo comunitario, se seguían solucionando los problemas mediante el desarrollo de las instituciones y el desarrollo de las leyes, por lo que en los textos constitutivos se deberían seguir recogiendo las mejoras que se estimaran necesarias para que éstos fueran coherentes con las necesidades del momento.

Cada uno de los estos Tratados supuso una reforma jurídica de primer orden en el marco de la CEE/UE. Los cambios que con éstos se introdujeron, así como los objetivos que se plantearon, fueron fruto de intensas negociaciones y debate entre los dirigentes de los países miembros, tanto en las instituciones de la UE como en las sucesivas CIG que para ello se crearon y significaron desde el cambio de nombre de la institución como el inicio de la puesta en marcha del calendario por el que se marcaron los pasos hacia la UME. Un objetivo que se consolidó con la firma del Tratado de Ámsterdam⁴⁸⁹.

Fue en este texto donde se recogieron ciertas medidas orientadas principalmente a consolidar el camino hacia la moneda única, ya a punto de entrar en la recta final. Pero también a regular los efectos que el camino hacia la moneda única pudiera producir. También favoreció el desarrollo de una nueva Política Exterior de Seguridad Común (PESC), lo que implicó ir más allá de la mera cooperación que entre los países miembros se desarrolló en este terreno hasta ese momento, a la vez que, en un intento de acercar las instituciones de la unión a los ciudadanos, se adoptó el principio de subsidiariedad como forma institucional de hacer frente a los problemas que en el

⁴⁸⁹ Tratado de Ámsterdam, *op cit* y M^a de la Peña Romo García, *Historia del Parlamento Europeo (1950-2000)*, Madrid, Dykinson, 2001.

ámbito político y administrativo se pudieran producir⁴⁹⁰. Lo que fue un intento de acercar la política de la UE a los ciudadanos, que se reforzó con la ampliación del procedimiento de codecisión para el PE, que al fin y al cabo, era la única institución de la UE que se elegía directamente mediante sufragio. Así, en algunos casos, mediante el desarrollo de un sistema de toma de decisiones por un sistema de voto por mayoría cualificada por parte de las instituciones de la UE, que ayudaría a agilizar el proceso de toma de decisiones en una UE que cada vez contó con un número mayor de miembros, por lo que también estaríamos hablando de unos intereses cada vez más amplios y, por lo tanto, con mayores dificultades para poner de acuerdo a todos los países miembros.

Sin duda, éstas fueron los cambios principales que se introdujeron con el Tratado de Ámsterdam, y tuvieron gran importancia en el momento en el que se produjeron, pero que también trazaron el camino a seguir por parte de los dirigentes de la UE para los cambios posteriores que ya, incluso en el momento de la firma del Tratado, se avecinaban para el futuro de la UE. Los objetivos que se plantearon en el TUE eran factibles, como así se demostró con el tiempo, pero también muy ambiciosos. El proceso de integración, con el AUE, ya recibió un buen impulso, pero éste, a raíz de los acontecimientos internacionales y de la propia dinámica de las instituciones era insuficiente y se estimó que era necesario que se siguiera avanzando por este mismo camino y en esta línea de adaptar el acervo comunitario a las necesidades institucionales del momento debe verse la aprobación del Tratado de Ámsterdam. Las consecuencias de las crisis de los años anteriores aun se dejaban notar, los problemas políticos, económicos y sociales producidos por el desarrollo de la globalización, las consecuencias de la desintegración de la URSS, hicieron que Europa, tal y como fue su intención desde el momento de la creación de la CEE, intentara asumir un mayor

⁴⁹⁰ Véase J. Solana, *En defensa de la política*, Barcelona, Debate, 2010.

protagonismo en el plano de las relaciones internacionales, para lo que, necesariamente, creía que debía reforzar sus lazos de unión en el marco de la CEE. Avanzar en el proceso de integración, implicaba un mayor desarrollo institucional y esto, un mayor protagonismo de la Europa unida en los asuntos mundiales. Como se quiso asumir este papel en el exterior, la institución debió de ser más solvente en el interior, con lo que se mantuvieron estos cambios constantes. Los acontecimientos internacionales, y los propios de la UE y de sus países miembros, marcaron la poca vigencia del TUE sin una puesta al día, que, tuvo que llevarse a cabo, por ejemplo, en materia social y de empleo no asumió demasiadas competencias, y teniendo en cuenta que la década de los noventa no fue un periodo de gran prosperidad para los países miembros, sobre todo a partir de la crisis monetaria del año 1993, de un hondo calado en el desarrollo político de la UE, se trataron de tomar medidas en este sentido.

En primer lugar, los objetivos que se marcaron los países miembros en materia política y social en el TUE se reformularon, como también los procedimientos que se diseñaron para alcanzarlos. En lo que se refirió al déficit y la deuda pública, por ejemplo, las instituciones de la UE fueron muy permisivas con las cifras que presentaron muchos de los países miembros a la hora de encarar la recta final hacia el euro. Se cumplió, una vez más, la premisa de que en tiempos difíciles es más fácil tomar decisiones trascendentes. La nueva UE nació tras unos años en los que se sucedieron no pocas dificultades que hicieron que se cernieran algunas incertidumbres sobre el proceso, heredando, así, lo que fue una constante en la vida de la CEE, tanto en el ámbito político como en el económico. Las consecuencias económicas de las crisis del petróleo, la reestructuración que por éstas se llevó a cabo de las economías nacionales, el colapso de la URSS y del bloque del E y la crisis monetaria internacional, fueron varios de los problemas que repercutieron en el desarrollo político de la UE en ese

momento, a la vez que fueron causa, como también efecto, de algunos de los problemas que en materia política y social sufrieron los países miembros.

Por este motivo, en la mente de los dirigentes políticos de la UE, así como también en los gobiernos de los países miembros, analistas políticos y expertos en el proceso de integración revivieron algunos fantasmas del pasado. Éstos eran conscientes de los fracasos de la institución, mucho más que de los éxitos conseguidos a lo largo de su historia, y esto se manifestó como otro problema en el futuro desarrollo de la UE. En general, la historia de la CEE fue un recorrido de dificultades y de fracasos, y esto principalmente desde la década de los setenta. Bien es cierto que en muchos casos fue así, pero los éxitos cosechados parecieron olvidarse, lo que hizo que se viera el futuro de la UME y de la UE con poco optimismo. Sin duda, el miedo al fracaso en el futuro pesaba en el presente de la nueva UE.

Pero pese a todo esto, pese al pasado de la institución y el miedo al fracaso, se tuvo conciencia de que el proceso debía seguir adelante. Con la firma del TUE, por los objetivos que en él se marcaron para el futuro inmediato, los dirigentes políticos de los países miembros y de la CEE/UE, fueron conscientes de que el momento que estaban viviendo sería muy importante para el proceso de integración, de que se les ofrecía una oportunidad de marcar un nuevo hito en la historia de Europa. Así, intentaron adaptarse a las nuevas necesidades y a la problemática económica política y social que se estaba viviendo en el nuevo espacio de la UE ese instante, y lo hicieron adaptando el marco institucional de la UE a la nueva coyuntura. Ésta fue la respuesta de las instituciones de la UE ante los acontecimientos en el momento de firmar el TUE, como también lo fue la firma del Tratado de Ámsterdam, del Convenio de Niza y del Tratado por el que se establecía una constitución para Europa, textos que se aprobaron más adelante y de los que hablaré más tarde.

Como consecuencia de los problemas que se les presentaban a las instituciones de la UE, y unido al hecho de que la UE no dejaba de ser una institución en ciernes, algunos de los dirigentes de los países miembros, sobre todo los países menos favorecidos, hasta su puesta en funcionamiento, mostraron su escepticismo acerca del futuro de la UE, de la UME y/o también, acerca del futuro de sus países en ella. Ante los problemas económicos del momento, tal y como sucedió en la década de los años setenta, la tentación de convertir la UE en un club selecto de socios ricos volvió a aparecer. La idea recurrente de la “Europa de las dos velocidades”⁴⁹¹ se volvió a poner sobre la mesa. Ante los problemas económicos, políticos y sociales que se desarrollaban en el espacio de la UE, era mucho más fácil lograr los objetivos que se marcaron en el TUE y en el Tratado de Ámsterdam si sólo los países más favorecidos, con unas economías competitivas pudieran soltar el lastre que les suponía las economías de los socios pobres. Como en la década de los setenta, en los momentos de crisis y de cambio en la institución, la idea de la Europa de dos velocidades se convirtió en una alternativa a desarrollar. Esto nos da una idea de lo importante que para el progreso de integración era que se cumplieran los objetivos que se plantearon en el TUE, principalmente en el que a la UME se refería.

Sin embargo, pese a los problemas, esta idea no pasó a ser una solución de *facto*, la receta para salir de ellos siempre fue la misma, ante los problemas “más Europa”⁴⁹², y esto fue una constante a lo largo de la historia europea desde la segunda mitad del pasado siglo XX. Así, en sus primeros años de vida, la UE no dejó pasar la oportunidad de consolidar los puntos de unión ya existentes, así como crear otros más importantes, entre los países miembros. El desarrollo político del TUE marcó esa tendencia, pero es que tampoco dejó pasar la oportunidad de ampliar su número de miembros, ya que

⁴⁹¹ Informe Tindemans, *op cit*

⁴⁹² Francisco Aldecoa Luzárraga, *op cit*.

aceptó las candidaturas de Austria, Suecia, Finlandia y Noruega para que en el futuro pasaran a ser nuevos miembros de la UE, con lo que se inició un periodo de negociaciones que, en el caso de los tres primeros, fue más bien pequeño y sin complicaciones. Austria, Finlandia y Suecia pasaron a ser miembros de la UE a partir del 1 de enero de 1995. Mientras tanto, Noruega, rechazó la invitación de la UE para pasar a ser miembro de la institución. Como sucedió en la década de los años setenta, los ciudadanos noruegos votaron “no” en referéndum a la futura adhesión, un hecho que se produjo el 28 de noviembre de 1994 y que como ya sucedió en la década de los setenta en la CEE, fue un hecho que en la Europa de la Unión no se entendió muy bien.

La Europa de la Unión estaba en construcción, pero pese a las incertidumbres que se cernían sobre el futuro del proyecto parecía claro que el estar dentro siempre sería mejor que no estar, y por eso, en ese preciso instante, también solicitaron su adhesión a la UE Chipre, Malta, Suiza, aunque ésta última retiró su candidatura un poco más tarde. Parecía claro que en un momento de problemas e incertidumbres, la pertenencia a la UE era un motivo de estabilidad económica política y social. Por eso también, la República Checa, Hungría y las tres Repúblicas Bálticas, que se encontraron inmersos en sus procesos de transición desde un régimen comunista a un régimen democrático parlamentario y hacia una economía de mercado, sólo unos pocos meses después, también presentaron su candidatura a formar parte de la UE.

9.3. La UE y el problema regional.

Si la UE debía solucionar los problemas que sufría, una de las formas de hacerlo era ajustando su política a las necesidades de su propio desarrollo y a seguir cumpliendo con los objetivos que se marcó en el pasado y todo en base al sistema de valores por los que en principio nació la CEE. Con esta premisa, la política regional comunitaria, como

política de modernización que siempre fue, también sufrió algunos cambios, tanto en lo que se refirió a su desarrollo y su planificación como a sus objetivos. La UE siguió siendo un proyecto político basado en la primacía del derecho, con lo que sus políticas, de manera explícita o implícita, eran un reflejo de su propia legislación, en la que los Tratados constitutivos jugaban un papel esencial, y de los avances que en cada terreno se querían llevar a cabo por parte de la institución. Por esa razón, en los nuevos Tratados se empezó a hablar de forma más específica de la política regional⁴⁹³, de su desarrollo y de los problemas a los que debía hacer frente. Para poner remedio a un problema, el primer paso es reconocer su existencia, y el que en los nuevos Tratados se reflejara mejor la realidad política, económica y social en la que se movían los países miembros y la UE.

No se debe olvidar que, en la mano de las instituciones de la Unión, en su capacidad para poder poner de acuerdo a todos los países miembros, se encontraba buena parte de la esperanza de que políticamente fuera posible acometer las acciones necesarias para poder alcanzar la moneda única y todo lo que eso conllevaba. En 1993, el propio J. Delors (1925-), en ese momento Presidente de la Comisión europea, afirmó que “la construcción europea ha entrado en una zona de turbulencias”⁴⁹⁴ y que, desde 1985, pese a que se cumplieron los objetivos que se plantearon, se asistió a “un fondo de ralentización económica del que no vemos salida (...) con una cierta pérdida de confianza”⁴⁹⁵. Unos años más tarde, la pérdida de confianza ante la ciudadanía de las instituciones europeas a la que se refirió de Delors, tuvo continuidad en el pensamiento de las instituciones europeas, lo que tuvo un reflejo en el propio texto del Tratado de Ámsterdam, en el que se afirmó que:

⁴⁹³ Preámbulo, Art. 73 Q y demás del Tratado de Ámsterdam, en *DOCE n° C 340* de 10 de noviembre de 1997.

⁴⁹⁴ J. Delors, *El nuevo concierto europeo*, Madrid, Acento, 1993, p XIII y ss.

⁴⁹⁵ *Ibidem*.

“El presente Tratado constituye una nueva etapa en el proceso creador de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa, en la cual las decisiones serán tomadas de la manera más abierta y próxima a los ciudadanos que sea posible”⁴⁹⁶.

Como se puede ver, la firma del TUE fue sólo un intento por parte de las instituciones de dar respuesta a los problemas que se le plantearon desde los años anteriores. Sin duda, más que una meta, el TUE fue un punto y seguido en el proceso de integración. Pero, tanto porque a partir de ese momento, la CEE se convirtió en la UE, como por los objetivos que a corto y a medio plazo se plantearon, sobre todo, en lo que hizo mención a la UME, el TUE se convirtió en un hito en el proceso de integración. A medida que se produjeron los continuos cambios políticos, sociales, culturales y económicos en el espacio de la CEE, primero, y luego de la UE, la necesidad de un cambio en los tratados constitutivos se hizo más acuciante. Si se quería mantener el proceso de integración como una empresa de carácter político bajo la supremacía del derecho, había que poner al día el acervo comunitario con respecto a algunas cuestiones.

Pero esta puesta al día debería de llevarse a cabo de una forma continua. Ya que, desde luego, el proceso de integración fue desde sus inicios un intento de cambiar el comercio por la guerra, lo que significó el cambio de la destrucción del vecino por el desarrollo común, y para ello, el cambio constante y el progreso debían de ser las señas de identidad del espacio de integración para también, por otro lado, ahuyentar el fantasma de la revolución comunista, se debe encuadrar el TUE y las posteriores firmas de los nuevos tratados constitutivos en este contexto de transformación y desarrollo constante. Sólo hubo que resaltar una característica que el paso de los años añadió a este desarrollo. Si con la firma del Tratado de Roma se introdujeron los cambios necesarios en el proceso de integración como para que éste se institucionalizara, y desde allí, se pudieran generar las transformaciones destinadas a fomentar el desarrollo global del

⁴⁹⁶ Art. 1 del Tratado de Ámsterdam, *op cit.*

espacio de la CEE, desde el momento en que se firmó el AUE, los cambios que se generaron en el acervo comunitario y/o de la UE fueron una puesta al día de las instituciones de la CEE/UE con respecto a los cambios que en su espacio se produjeron. Las instituciones, tanto el Estado como las de la UE ya no dirigían el cambio social y económico, tal y como lo hicieron en los años anteriores y además, como consecuencia de los problemas surgidos a raíz de los procesos de globalización, surgieron alternativas al Estado como poder civilizador⁴⁹⁷. Los mismos procesos de globalización hicieron que para dar soluciones a los problemas, éstas se tuvieran que plantear desde los ámbitos supranacionales, desde los gobiernos centrales o desde el ámbito regional. Por esta razón, la política regional de la UE, como la de los países miembros debe verse como una solución política, económica y social a un problema global, y la creación de la UME como un instrumento que ayudó a dar sentido a las soluciones planteadas desde el ámbito de la UE.

Por otro lado, con la puesta al día de la legislación comunitaria sólo se pretendió adecuar el derecho de la UE a los cambios globales que se produjeron, sino también que éstos se llevaran a cabo en la dirección adecuada. Ya no se tendría que hablar de dirección, sino de regulación de los cambios. Por eso, en el propio Tratado de Ámsterdam se afirmó que las instituciones de la UE se encontraban:

“DECIDIDOS a promover el progreso social y económico de sus pueblos, teniendo en cuenta el principio de desarrollo sostenible, dentro de la realización del mercado interior y del fortalecimiento de la cohesión y de la protección del medio ambiente, y a desarrollar políticas que garanticen que los avances en la integración económica vayan acompañados de progresos paralelos en otros ámbitos”⁴⁹⁸.

⁴⁹⁷ A. Giddens, *op ci*, p 15.

⁴⁹⁸ Tratado de Ámsterdam, *op cit*.

En ese mismo año en que se firmó el Tratado de Ámsterdam, en 1997, pese a las reticencias del gobierno francés, también se aprobó la creación de un nuevo instrumento de la UE para consolidar el avance de los países miembros hacia la moneda única y una mayor integración política entre la Europa ya de los Quince. Me refiero el Pacto de Estabilidad y Crecimiento⁴⁹⁹.

Este pacto supuso la oficialización del compromiso de los países firmantes de llevar a cabo a una serie de medidas de carácter económico y fiscal. Unas medidas que, bajo pena de sanción por parte de la UE, pasaron así a ser de obligado cumplimiento. De este modo, estas medidas pasaron a ser la base sobre la que construir la moneda única europea, previo paso de fortalecer en mayor medida las respectivas monedas nacionales de los países miembros, y así, de este modo, poder llevar a cabo unas políticas estructurales económicas que pudieran llegar a desarrollar una convergencia económica real entre los países miembros y pudieran, éstos y las instituciones de la UE, cumplir sus objetivos políticos, económicos y sociales. Un hecho innegociable para la creación del euro, y de este modo se especificó en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

En cuanto a las medidas a llevar a cabo que en él se especificaron, destacaron el que por parte de los gobiernos de los países miembros se pudiera desarrollar un control más efectivo del gasto y de la deuda pública, como también un control de la inflación. De este modo, si todas estas medidas se tomaban con la suficiente energía y se lograba que los países miembros cumplieran los plazos establecidos con vistas al nacimiento del euro, tendría como consecuencia no sólo la creación de una moneda única europea, sino que ésta sería una moneda única lo suficientemente fuerte como para que por sí misma pudiera dar una mayor estabilidad al sistema financiero de los países miembros.

⁴⁹⁹ *Ibidem.*

Por otro lado, el hecho de que se intentara que la moneda única europea fuera una realidad sólida y fiable, implicaba también que se tuvieran que resolver algunos problemas sociales y políticos que no se tuvieron en cuenta cuando se redactó el TUE, pero que eran una realidad latente en el espacio de la UE. Estos problemas, sin duda, afectaron de manera directa al desarrollo social, económico y político del espacio de la UE, y el miedo que existía en las instituciones era que fueran un lastre lo suficientemente grande para el sistema que no fuera capaz por sí mismo de dar la estabilidad necesaria como para que se pudieran cumplir las expectativas generadas. Además, en ese momento, también existía otro problema. El Estado del Bienestar, tanto como concepto y como realidad política y administrativa, estaba en pleno retroceso, o al menos en plena reformulación, y esto creó también un punto de inquietud y de conflicto social en la ciudadanía que no ayudó a que las medidas a tomar se vieran como una herramienta de ayuda. En los momentos de crisis, y desde 1993, el crecimiento económico fue en una lenta pero constante caída, lo que hizo que se plantearan dudas acerca del sistema, lo que hizo que se plantearan cambios para ayudar a mejorar la situación. Por esta razón, la UE fue asumiendo cada vez mayor responsabilidad política en materia social, y el TUE y el Tratado de Ámsterdam así lo confirmaron⁵⁰⁰. Los ciudadanos no tuvieron muy claro cuál era la solución ante los problemas que les acuciaban, y eso hizo que la UE intentara dar una respuesta más global y específica desde las instituciones. De ahí la complementariedad de las políticas que se llevaron a cabo desde las instituciones de la UE, los gobiernos centrales de los países miembros y desde el ámbito regional.

Las respuestas institucionales de la UE tenían que conjugarse, complementarse y ser coherentes. Sin duda, la protección social de sus ciudadanos, ya desde la década de los

⁵⁰⁰ Título XI del Tratado de Ámsterdam, *op cit.*

años setenta, era parte de la identidad europea. Además, con el TUE, se dio oficialidad a la existencia de la identidad europea⁵⁰¹. El debate político sobre la identidad, en general, y sobre la europea, en particular, era rico e intenso desde el final de la década de los años ochenta y aun hoy se encuentra de actualidad. Para políticos y especialistas, la protección social, era una de las bases sobre la que ésta se asentaba. Eso sí, siempre teniendo en cuenta que las medidas en este ámbito tenían que ser coherentes con las políticas que se llevaron a cabo para hacer progresivamente del espacio de la UE un espacio de libertad, seguridad, bienestar y progreso⁵⁰². Este trabajo estuvo relacionado principalmente con el hecho de completar el Mercado Único, que implicó la creación de un espacio de libertad de tránsito para personas y el resto de los factores de producción. Además, también hubo que hacer frente, como no, al problema del paro, la discriminación de sexo, la igualdad de oportunidades para hombres y mujeres y demás⁵⁰³. Por todas estas premisas, la firma del Tratado de Ámsterdam se convirtió en el instrumento necesario de adecuación del derecho a la realidad social de la UE. Una medida necesaria para que las instituciones de la UE dieran un paso más en la configuración del espacio de la UE como espacio económico y social de libre tránsito sin fronteras.

Una de las principales aportaciones del Tratado de Ámsterdam a que esto se produjera fue el hecho de que en él se incluyera el Convenio de Schengen. Este acuerdo fue firmado por Alemania Federal, Francia y los países del BENELUX el 14 de junio de 1985, aunque sólo fue a partir de 1993, cuando también fue firmado por los gobiernos de Italia, España, Portugal y la mayoría de la Europa de los 12, cuando se inició la verdadera cuenta atrás para su puesta en funcionamiento. Un hecho que se produjo, de

⁵⁰¹ Preámbulo, Art. 2 y Art. 27 A del Tratado de la Unión, *op cit.*

⁵⁰² A. Giddens, *op cit*, p 15 y ss.

⁵⁰³ Tratado de Ámsterdam, *op cit.*

forma oficial, el 7 de los países de la Europa de los 12 el 1 de marzo de 1994⁵⁰⁴, con lo que no sólo se puso en marcha el camino hacia el establecimiento de un espacio de libre circulación y sin fronteras, que, entre otras cosas, fortaleció el espacio de la CEE/UE en lo que se refería al Mercado único, sino que también, en general, fortaleció a la UE en el plano ideológico, ya que los valores sobre los que ésta se creó se fortalecieron al crearse una frontera exterior común, que también era un elemento a tener en cuenta a la hora de que, en la práctica, se pusiera en marcha un proceso de convergencia en lo que se referiría a la política exterior común y de emigración.

Sólo unos días más tarde de que entrara en vigor el Convenio de Schengen, durante el Consejo europeo que se celebró en Corfú⁵⁰⁵, también se reflejó, en las conclusiones de la Presidencia del Consejo, la inmediata creación de otra Conferencia Intergubernamental, que tuvo como objetivo “construir una Unión Europea más capaz de afrontar los retos del siglo XXI, incluidos los originados por la ampliación de la Unión hacia el este y hacia el sur”⁵⁰⁶, que indudablemente estuvo relacionado con el planteamiento de soluciones al problema regional, ya que ésta era una política destinada a la modernización de estas zonas, y el sur y el este de Europa eran zonas de menor desarrollo que el núcleo de Europa central de la Unión. Ya antes, en el Consejo europeo que se celebró en Copenhague⁵⁰⁷, en 1993, se explicó que el Consejo estaba muy interesado en:

“La rápida aplicación del programa de política estructural de la Comunidad para el período 1994-1999. La aplicación de este programa de 160.000 millones de ecus (equivalente, en términos reales a tres veces el plan Marshall) es esencial para la cohesión, así como para el crecimiento y la

⁵⁰⁴ El Acuerdo de Schengen fue ratificado por Alemania, Francia, España, Bélgica, Italia, Luxemburgo y Países Bajos.

⁵⁰⁵ Consejo Europeo de Corfú, 24 y 25 de junio de 1994.

⁵⁰⁶ Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Corfú, 24 y 25 de junio de 1994. En http://europa.eu/european_council/conclusions/index_es.htm.

⁵⁰⁷ Consejo Europeo de Copenhague, 21 y 22 de junio de 1993.

creación de empleo, no sólo en las zonas comunitarias menos favorecidas, sino en toda la Comunidad”⁵⁰⁸.

Tanto desde un punto de vista cualitativo como cuantitativo, los recursos que, con los nuevos fondos estructurales, se pusieron a su disposición de los países miembros, con la puesta en marcha de las políticas propias de la UE, se convirtieron en un instrumento de ayuda de gran importancia. Desde luego, con el paso del tiempo, la política regional, para cada país miembro y por la el hecho de pasar a formar parte de la política de la UE, fue adquiriendo una importancia creciente. Pero esta importancia estaba en ¿cómo se gastó ese dinero en ese momento? En realidad no de un modo muy diferente de como se hizo en los años anteriores, tal y como se explicó en el propio TUE que se dispusieran estos fondos, es decir en:

“(...) la construcción de redes transeuropeas de la más alta calidad, en el contexto del fomento del crecimiento económico e industrial, la cohesión, el funcionamiento eficaz del mercado interior y del estímulo de la industria europea para hacer pleno uso de la moderna tecnología de la información”⁵⁰⁹.

Sin duda, en el gasto de estos fondos se siguió la misma línea de actuación de los años anteriores a la firma de la de la TUE. En qué se debía gastar el dinero de los fondos estructurales no ofreció discusión, ya que hubo consenso en que con este dinero se debía actuar para mejorar la situación de los ciudadanos de la UE en diferentes ámbitos. Pero sí fue motivo de debate el cómo, por lo que una cada vez que se reformaron los reglamentos por los que se regían los fondos estructurales se buscó una cada vez mayor eficiencia de éstos, para que se pudieran alcanzar los objetivos marcados.

⁵⁰⁸ Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Copenhague, 21 y 22 de junio de 1994. En http://europa.eu/european_council/conclusions/index_es.htm.

⁵⁰⁹ *Ibidem*.

Uno de los ámbitos de actuación en los que estaban más interesadas las instituciones de la UE fue sin duda el del empleo. Cada uno de los países miembros era el principal responsable del desarrollo de las políticas de creación de empleo, y para solucionar este problema cada uno de ellos elaboraba su política nacional. Pero como el problema era muy importante y afectaba directamente a los objetivos que se marcó la UE, también, desde esta instancia se intentaron aportar soluciones. Sin duda, las disposiciones más importantes de la UE en materia de creación de empleo fueron recogidas en *Crecimiento, competitividad y empleo: retos y pistas para entrar en el siglo XXI*⁵¹⁰, un informe que también fue conocido popularmente como el *Libro Blanco* de Delors, por la implicación personal del Presidente de la Comisión en la elaboración de este documento. Fue este Presidente de la Comisión quien lo presentó al Consejo, la institución de la UE que lo aceptó el 5 de diciembre de 1993, y pasó así a ser el documento de referencia para la UE en esta materia.

En este documento, por ejemplo, se resaltó la oportunidad existente para crear empleo que surgieron en ese momento como consecuencia de que en los países de la UE muchas necesidades quedaran insatisfechas, a consecuencia de los cambios en los modos de vida que se produjeron como consecuencia de los cambios constantes que se produjeron en una sociedad inmersa en la “era global”⁵¹¹. Así, en el mismo documento, se resaltaron específicamente 19 sectores en los que se podrían desarrollar estos nuevos yacimientos de empleo. Unos sectores que, más tarde, la propia Comisión sintetizó en:

1. Servicios relacionados con la vida diaria. Como pueden ser los servicios del hogar, cuidado de los niños y demás.

⁵¹⁰ En *Boletín de las Comunidades Europeas*, Suplemento 6/93, 1993.

⁵¹¹ Para ver el significado de “era global” véase M. Albrow, *The global age*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996.

2. Servicios de mejora del marco de vida. Como la rehabilitación de viviendas y espacios públicos.
3. Servicios culturales y de ocio. Empleos relacionados con el turismo, el deporte o el patrimonio cultural.
4. Servicios relacionados con el medio ambiente. Como la gestión de residuos, el desarrollo de las energías renovables o la protección de las zonas de interés natural.

Sin duda, las nuevas posibilidades de empleo que aparecieron en la década de los noventa, estuvieron, por un lado, relacionadas con los cambios tecnológicos y sociales que en cada país se experimentaron. Una lógica consecuencia del nuevo desarrollo económico y social de cada país miembro y del espacio de la UE en su globalidad. Estos cambios contribuyeron a que se fuera configurando un nuevo modelo de sociedad, en constante cambio y transformación, con lazos de interdependencia que iban mucho más allá de lo que hicieron en los años anteriores, lo que sin duda fue la principal característica de la nueva sociedad europea occidental, y en particular de la UE, y a lo que contribuyó el desarrollo de políticas de empleo puestas en marcha por cada uno de los países miembros. La creación de estos nuevos nichos de empleo también estuvo en relación con el desarrollo de las políticas que se estaban desarrollando desde las instituciones de la UE en estos mismos ámbitos.

Con todo, en un momento en el que se mantenían vigentes cada uno de los supuestos por los que se inició el proceso de integración europeo, sobre todo en lo que se refiere al desarrollo de unos elevados niveles de bienestar para sus ciudadanos, así como por la primacía del Estado de derecho y el imperio de la ley, el que se produjeran todos estos cambios no era una casualidad. Tras un momento de crisis económica, como fueron los años de la década de los setenta y de los ochenta, tras las crisis del petróleo y sus

consecuencias, fue el momento, más allá del periodo de gestación de la institución en la década de los cincuenta, en que con mayor decisión se tomaron decisiones para avanzar en el proceso de integración europea.

Estas decisiones produjeron cambios, y éstos no sólo afectaban a los tratados constitucionales de la UE, sino que estos cambios eran a la vez causa y consecuencia de los cambios que se produjeron en el seno del espacio de la UE en diferentes ámbitos. En un momento de dificultad, la UE quiso asumir responsabilidades en el terreno político y social a partir de la década de los años ochenta, y para ello, tal y como explicó L. Cachón, sería necesario el que, de alguna manera, se produjera una intervención directa de las administraciones públicas en las políticas sociales, principalmente para que se pudieran optimizar los recursos para que se pudiera manifestar una mayor demanda de estos empleos y que éstos fueran de calidad⁵¹². Lo cierto es que esta reivindicación iba a contracorriente del nuevo credo económico, el neoliberalismo, que a partir de la primera crisis del petróleo se estaba desarrollando, más cerca de la desregulación y de la no intervención por parte de las administraciones públicas en materia económica que de la línea que en ese momento estaba marcando la CEE. Desde finales de la década de los sesenta, el neoliberalismo económico tomó la delantera como vanguardia del pensamiento económico y social en detrimento del pensamiento keynesiano, cuyas bases se superaron como consecuencia del desarrollo de estos procesos de globalización y de la constatación de estos lazos de interdependencia económicas crecientes. Algo que hizo que se produjera la novedosa equivalencia hasta entonces de que un estado intervencionista, e incluso, un Estado demasiado regulador, era un Estado ineficaz, en la medida en que lo expresaba L. Cachón⁵¹³.

⁵¹² Lorenzo Cachón, "La formación y los <<nuevos yacimientos de empleo>> en España", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, nº 77-78, enero-junio, pp. 117-135.

⁵¹³ *Ibidem*.

Por lo tanto, desde ese mismo momento, en el que en el seno de la Europa de la CEE se reformuló el Estado del bienestar, con la aprobación del AUE se inició un proceso de la intervención de la UE en materia social estuvo destinada, principalmente, a complementar los esfuerzos que ya cada uno de los países miembros de la UE estaban llevando a cabo para luchar contra el paro, el problema regional y el resto de los problemas surgidos del desarrollo de los procesos de globalización. Sin duda el uno de los principales problemas a los que se enfrentaba el proceso de integración europea, y pese a que esta intervención de las instituciones, primero de la CEE y luego de la UE, fue calificada por algunos especialistas y por algunos políticos como propio de una política keynesianista, lo que iba en contra de algunos de los supuestos sobre los que se organizaba el Mercado Único y sobre los que se asentó el desarrollo de la CEE desde el momento de su creación, el hecho es que se llevó a cabo en la medida en que se estableció en la legislación comunitaria. En ésta, como en otras ocasiones en el caso del proceso de integración, el interés político estuvo por encima de la ideología. En el caso del desarrollo de la política regional y la política social de la CEE/UE, así como en el desarrollo de los fondos estructurales, estuvo por encima de todo el sentido práctico, y el interés de la CEE/UE por solucionar el problema, lo que hizo que se pusieran en marcha los recursos de estos fondos para que éstos pudieran complementarse con los recursos que ya estaban poniendo en marcha cada uno de los gobiernos de los países miembros para atajar el problema del paro, el regional y sus consecuencias. La idea, al igual que en el caso de la política regional, era poder actuar de manera conjunta y complementaria. En ese momento, éste era uno de los principales problemas a los que se estaban enfrentando los países miembros, y uno de las principales causas por las que en Europa, en general pero en la UE en particular, se estaba desarrollando un clima de

desesperanza y de malestar, que hizo que no se viera el futuro de la institución y del proceso de integración con demasiado optimismo.

Tras la firma del TUE, el Reino Unido y Dinamarca tuvieron la posibilidad de poder acogerse a ciertas medidas excepcionales por las que podían mantenerse al margen de algunas prerrogativas del propio Tratado, sobre todo en lo que se refería a la moneda única y todo lo que ello conllevaba. Estas medidas excepcionales se denominaron *opting out* y conferían a los países que se acogieron a ellas un Estatuto especial en estos ámbitos, lo que generó no pocas controversias, pues algunos se alzaron voces en contra de esta medida, ya que pensaron que era una forma de poner en peligro el principio de integridad de la UE⁵¹⁴. Desde luego éste fue un tema de debate en los foros políticos y medios de comunicación, y ciertamente todo pareció indicar, no que se pusiera en peligro el principio de integridad de la UE, sino, más bien, que se consagrara el hecho de que para lograr la Unión política de los países miembros éstos podían seguir vías diferentes. Aun en ese momento, la “Europa de las dos velocidades” seguía siendo una idea recurrente⁵¹⁵ y de peso en el seno de las instituciones de la UE y en la cabeza de algunos de los dirigentes políticos del momento de mayor peso. Sin duda, la firma del TUE fue un hecho que contribuyó a que esta idea permaneciera en el imaginario político de algunos de los Jefes de gobierno de los países miembros, pues el calendario hacia la moneda única, no parecía que pudieran cumplirlo todos los países de la Europa de los 12. Además, por otro lado, el hecho de que poco después de que se produjera su ratificación por parte de todos los países miembros, se produjera una nueva ampliación de la UE, que con Austria, Suecia y Finlandia pasó a ser una UE de 15 miembros, también hizo que esta idea, por mayores motivos, se mantuviera vigente, ya que los

⁵¹⁴ Véase P. Demaret “Le Traité de Maastricht ou les voies diverses de l’Union” en J. Monar, W. Ungerer y W. Wessels (eds), *The Maastricht Treaty and European Union*, Bruxelles, European University Press, 1993.

⁵¹⁵ Véase J. C. Monedero y E. Alvarado, *El retorno a Europa: de la perestroika al Tratado de Maastricht*, Madrid, Ed. Complutense, 1993, p 257.

nuevos miembros disfrutaban de un nivel de renta superior al de la media europea, por lo que podían llevar a cabo un papel muy importante a la hora de avanzar hacia la moneda única, que sería una realidad más factible si no tuvieran que soportar el lastre que suponían, para este objetivo, los países menos favorecidos.

Por otro lado, es importante destacar el hecho de que, con la firma del Tratado de Ámsterdam en el horizonte, el peso de las instituciones de la Unión en materia económica y social iba en aumento, como también, sobre todo, estas instituciones servían cada vez más de foro de debate y acuerdos entre los países miembros. En una UE de quince miembros, los intereses de los países miembros podían divergir de manera notable, con lo que determinar las políticas de la unión a seguir por todos los países miembros podía ser un arduo ejercicio de negociación, por las diferencias de intereses entre los países miembros, con lo que también sería un punto a favor a la hora de progresar en la construcción de una Europa unida como un proyecto de geometría variable, en las que los Estados miembros pudieran llegar recorriendo las distintas etapas con diferentes ritmos. Por todo esto, en el Tratado de Ámsterdam se habló de forma explícita del principio de cooperación reforzada entre los países miembros. De hecho ésta fue una de sus novedades más importantes, ya que éste sería un principio de gran importancia para el desarrollo político de la Europa de los Quince, siempre que cooperación cumpliera con los principios establecidos, como:

“(...) fomentar los objetivos y los intereses de la Unión; respetar los principios contenidos en los Tratados y el marco institucional único de la Unión; que implique al menos a una mayoría de los Estados miembros; que no afecte al acervo comunitario ni a las competencias, derechos, obligaciones e intereses de los Estados miembros que no participen en ella; que esté

abierto a todos los Estados miembros permitiendo su participación en la cooperación en cualquier momento; y que se utilice como último recurso”⁵¹⁶.

Como se puede deducir de todo lo anterior, el TUE fue un hito en la historia de la integración europea, sin duda, por un lado, significó el final de una etapa, pero también supuso el comienzo de otra, en los objetivos y en la forma de trabajar por parte de las instituciones de la UE y el inicio hacia una nueva remodelación de la idea de la Europa unida. Un hecho que se institucionalizó en el Tratado de la Unión firmado en Maastricht, y que alcanzó una dimensión mucho más plena con la firma del Tratado de Ámsterdam y los sucesivos Tratados constitutivos, como los Tratados de Niza y el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa⁵¹⁷.

9.4. La UE entre la Europa social y la economía de mercado.

En el inicio de la década de los noventa la CEE/UE se encontraba inmersa en un periodo cambios profundos, que crearon cierta incertidumbre a los dirigentes políticos y a los ciudadanos de a pie. La globalización de los mercados comerciales y financieros supuso que aumentaran las oportunidades de realizar negocios a cualquier escala. Además, en ese momento, la CEE/UE estaba inmersa en un intenso proceso de cambios, que afectaban a su estructura y a las atribuciones y competencias que la propia institución estaba asumiendo. Muchos de estos cambios estaban auspiciados y dirigidos

⁵¹⁶ Art. K. 15 del Tratado de Ámsterdam, *ibidem* y en A. Olesti Rayo, *Los principios del Tratado de la Unión Europea. Del Tratado de Maastricht al Tratado de Ámsterdam*, Barcelona, Ariel Derecho, 1998, p 18. Consejo europeo de Edimburgo, celebrado los días 11 y 12 de diciembre de 1992. Las Conclusiones de la presidencia en este Consejo se pueden ver en <http://www.uexternado.edu.co/gee/Consejo%20Europeo/1992/Edimburgo,%20Diciembre%201992.doc>. Consultado el 7-02-2007.

⁵¹⁷ El 19 de octubre del 2007 se anunció la firma del Tratado de Lisboa. Un nuevo Tratado que sustituirá al Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, tras su no ratificación por parte de Francia y Holanda. Este trabajo no comentará este nuevo Tratado, porque este trabajo tiene como fecha límite el momento en que salió a la luz la que hubiera sido la Constitución europea si hubiera sido ratificado por todos los países miembros.

por la Comisión, que sobre todo con J. Delors a la cabeza, abogaba por un fortalecimiento de las instituciones de la CEE/UE y la ampliación de la CEE/UE, y los gobiernos de los países miembros que, reunidos en el Consejo, mostraron su interés por transformar la institución y su papel en el mundo. La CEE nació en el mundo de la Guerra Fría, y cuando ésta acabó, Europa pretendió reinventarse para ocupar un papel de mayor protagonismo en el ámbito de las relaciones internacionales.

Por todo esto y por la coyuntura internacional, para la CEE/UE se abrieron nuevas oportunidades. Estas nuevas oportunidades significaron cambios, y éstos, en ocasiones, supuso pasar de lo viejo conocido por lo nuevo desconocido, y eso no trajo siempre buenas perspectivas de futuro. De hecho, en el inicio de la década de los noventa, el futuro de la UE no se veía con demasiado optimismo. Las consecuencias de la crisis del petróleo aun se dejaban sentir y, sobre todo, el colapso de la URSS y la desaparición del bloque del E, hicieron que se complicara la posibilidad de dilucidar el devenir de los acontecimientos, y eso ponía en duda el que el desarrollo político de sus instituciones y el desarrollo de sus políticas se pudieran llevar a cabo con las suficientes garantías de éxito. El proceso de reunificación de Alemania era una incógnita tanto política como económica. Es más, no se tenía muy claro en general la forma en la que habría que encarar este proceso para tener un futuro lo suficientemente próspero. Políticamente hablando a los socios de la CEE, principalmente los gobiernos de Francia y el Reino Unido, se manifestaron cautos con respecto a este proceso. Los fantasmas del pasado aun pesaban en la conciencia colectiva de ambos países, y el hecho de que surgiera una Alemania unida no hizo sino alentar este temor. Por otro lado, en una CEE/UE inmersa en un periodo de cambios, con el AUE y El TUE, la reunificación de Alemania supuso una incógnita lo suficientemente grande como para suponer si este país tendría las

suficientes energías como para asumir este proceso y los objetivos marcados en estos tratados con las suficientes garantías.

La CEE se había creado bajo la idea del progreso y del desarrollo continuo, y éste era necesario para avanzar en el proceso de integración y que se cumplieran los objetivos que se marcó la CEE a lo largo de su historia, y con la firma del AUE recibió un nuevo impulso. Para que el desarrollo político de la nueva UE no terminara siendo un sonoro fracaso y que consiguiera alcanzar los objetivos que se había marcado en el TUE, se pensó que la institución debería afrontar un doble reto. Por un lado, la UE debía diseñar un modelo económico que fuera lo suficientemente competitivo como para que pudiera desarrollarse en el marco de una economía globalizada, a la vez que, por otro lado, este modelo también mostrara que fuera compatible con el modelo social europeo que desarrollaron hasta el momento y, principalmente, por sus Estados miembros, y que fue una de sus principales señas de identidad en este periodo. Competencia y garantías sociales eran los dos objetivos que se marcó la nueva UE para desarrollar su modelo económico.

Así, para afrontar el primero de ellos, se llevaron a cabo una serie de reformas estructurales, que quedaron plasmadas en algunos cambios que se produjeron en los Tratados constitutivos. Además, el Consejo también llevó a cabo una intensa actividad legislativa durante este periodo, además de que, tal y como se estableció en el TUE, se aprobó el calendario final para que se pudiera hacer realidad la UME en el futuro inmediato. La UME, de por sí, sería un factor de estabilidad para las economías de los países miembros, lo que tendría consecuencias directas en lo que se refiere a la estabilidad de los tipos de interés, la inflación y, como no, el empleo. Por esta razón, con el TUE, como también sucedió más tarde en el Tratado de Ámsterdam, se introdujeron algunos cambios, lo que dejó bien claro cuál era el objetivo de la

institución y los medios que ésta pondría en marcha para alcanzarlo. El empleo era uno de los problemas más importantes a los que se estaban enfrentando los países miembros de la CEE desde la década de los años setenta. Desde ese momento se convirtió en uno de los caballos de batalla de las instituciones, primero de la Comunidad y luego de la Unión, y lo fue no sólo porque era un problema político y social de primer orden, sino también porque, tras el TUE, era una de las piezas clave para poder llegar a la UME, y, en esos momentos, no ya un fracaso, sino un simple retraso en el calendario marcado para la UME, podría dar al traste con buena parte de las esperanzas de seguir avanzando en el proceso de integración.

La UME fue el principal objetivo que se marcaron las instituciones de la UE en la década de los años noventa. Pero además de un objetivo, también fue un catalizador para que se llevaran a cabo las reformas estructurales necesarias para que la economía del espacio de la UE se preparara para alcanzar este hecho y avanzar en el proceso de integración. De este modo, por ejemplo, con el Tratado de Ámsterdam se incluyó el nuevo título VIII del TCE (art. 125 al 130), que supuso que el problema del empleo pasara a ser un asunto de interés común para todos los países miembros, por lo que se desarrollarían, tal y como se acordó en el Consejo de Essen de 1994, una serie de estrategias en común para tratar de alcanzar un alto nivel de empleo y de calidad, lo que no implicaba que por ello se perdiera competitividad. Incluso se pensó en la creación, en el marco de las instituciones de la UE, de un Comité de Empleo, que sería un nuevo organismo de carácter consultivo que intentaría coordinar las políticas de empleo y del mercado laboral de los países miembros.

La creación de la moneda única europea, que implicó la sustitución de las monedas nacionales de aquellos países que cumplieron los criterios de convergencia por una

moneda común, el euro, tal y como se denominó en el Consejo europeo de Madrid⁵¹⁸, supuso que hubo que llevar a cabo un intenso trabajo previo en ámbitos muy diferentes. Como se puede ver la UME era un objetivo global. No era sólo una moneda única, sino que también implicó una convergencia de las políticas económicas, financieras, sociales y de empleo de los países miembros como trabajo previo. Sin duda, la aparición del euro fue el colofón al intenso trabajo, pero para el momento en que se inauguró la “era del euro”, el 1 de enero de 1998, ya se produjeron grandes cambios en el seno de las instituciones de la UE, tanto en lo que se refería a su funcionamiento, como a sus atribuciones que éstas fueron asumiendo con el paso del tiempo. Sin duda, el hecho de que se pusiera en marcha la moneda única era el resultado lógico de que, como consecuencia del desarrollo económico y político que se produjo en un espacio como el de la UE, se había conformado un espacio económico único e interdependiente en un mundo económico globalizado, pero también era la prueba de que se quería avanzar en el terreno económico y político en el proceso de integración europeo. El euro fue un hito económico en la historia de la integración europea de primer orden, pero no fue menos importante el significado político que tuvo su aparición.

Con la moneda única se asistió a un nuevo salto hacía delante de la UE, que como en las ocasiones anteriores, no sólo quería que se consolidaran los lazos de unión entre los países miembros, sino también que en este proceso de integración se vieran inmersos el mayor número de países europeos posibles. Un espacio económico estable en momentos difíciles era un marco económico lo suficientemente atractivo como para que muchos países vecinos quisieran formar parte de esta empresa común. Así, comenzaron las negociaciones para que se produjeran nuevas adhesiones a la UE, que

⁵¹⁸ Consejo europeo de Madrid, celebrado los días 15 y 16 de diciembre de 1995.

finalizarían, ya en mayo del 2004 y en los años sucesivos, con la ampliación de la UE a 27 miembros. La mayor ampliación de la historia de la CEE y/o la UE.

Pese al éxito importante que supuso la aparición del euro, esta estrategia de “ante los problemas más Europa” también tuvo sus detractores. En el mismo seno de las instituciones de la UE como desde los gobiernos de los países miembros, principalmente el Reino Unido y los países del N de Europa. Fue desde algunos de éstos, con el protagonismo principal del gobierno del Reino Unido y de los países del N de Europa, no sólo se pusieron en duda los objetivos que se marcaron las instituciones de la UE, principalmente la moneda única, sino también el modo bajo en el que se acordó que se llegaría al objetivo. En los años anteriores a la creación del euro, en algunos círculos académicos y políticos, se pensó que la creación del euro no tenía porque tener una relación directa con la creación de la unión monetaria y económica. Tal y como también había sucedido en la década de los setenta con el Plan Werner, se pensó que sería suficiente con que sólo se desarrollaran una serie de políticas económicas y financieras comunes, que serían suficientes para que el proceso de integración siguiera avanzando en la dirección adecuada, sin tener que prescindir de un elemento de soberanía tan importante para cada uno de los países miembros como era el caso de cada una de las monedas nacionales. Sin embargo, pese a esto, las instituciones de la UE lo tuvieron muy claro desde el principio acerca de la necesidad o no de crear una moneda única. El hecho de que los Estados miembros sustituyeran sus monedas nacionales, era privarles de uno de los elementos de soberanía más importantes, pero a cambio, era una forma de dar mayor estabilidad monetaria y financiera a cada una de las economías nacionales de los países miembros, aunque ya, con el tránsito de la CEE a la UE, se certificó el ya poder hablar de la economía de la UE. Pero con la moneda única, la UE, trataba de aportar su granito de arena a dotar al sistema monetario mundial de

mayor estabilidad. El euro, como el dólar, sería una moneda de cambio de referencia a escala mundial, con lo que también, y este era otro de sus objetivos, el peso político de la UE en las relaciones internacionales aumentaría.

Además, al lograr estos dos objetivos por parte de la UE, también se mostraría al mundo, y sobre todo al resto de Europa, su voluntad política a la hora de seguir avanzando en el proceso de integración. Una vez más en la historia de la integración europea, al mismo tiempo que con la moneda única se consolidaban algunos de los logros más importantes en el terreno económico y financiero, se mostraba el trasfondo político de la UE, que tenía la clara voluntad de seguir avanzando en este terreno. Sin duda, el contenido del Informe sobre la Unión Económica y monetaria en la Comunidad Europea era bastante revelador, ya que en él se afirmó que:

“(....) una única moneda, aunque no fuera estrictamente necesaria para la consecución de una unión monetaria, podría ser vista, por razones económicas, psicológicas y políticas, como natural y deseable para el desarrollo de la unión monetaria, y asimismo demostraría la irreversibilidad de la unión; además facilitaría la gestión de la política monetaria y evitaría los costes derivados de la convertibilidad de las monedas”⁵¹⁹.

Como se puede ver también en este texto, en el seno de la UE aun persistía el miedo a que el desarrollo de los acontecimientos propiciara un nuevo fracaso. Además, las crisis monetarias de 1993 ayudaron a un gran número de los países miembros a tomar conciencia de que con una moneda única, se acabaría, al menos, la especulación entre las monedas de los países miembros. Por ello, la UE tenía que poner en marcha sus propios mecanismos de defensa contra esta clase de amenazas. Unos mecanismos de defensa con los que pudiera tener el suficiente control sobre los problemas que pudieran

⁵¹⁹ Comité para el estudio de la Unión Económica y Monetaria, *Informe sobre la unión económica y monetaria en la Comunidad Europea*, Luxemburgo, Servicio de publicaciones de la CEE, 1989.

surgir para que, por lo menos, éstos no amenazaran la supervivencia de la institución. Fue en este punto en el que entró en juego, como lo hizo en los años anteriores, el desarrollo de una política regional de la UE. La nueva UE se enfrentaba a problemas cada vez más complejos, como consecuencia de que el mundo en el que se desarrollaba era cada vez más complejo. Esto también explicó el que se dedicaran cada vez mayores recursos a los fondos estructurales. Estos dos hechos estaban en relación directa con la puesta en marcha por parte de los países miembros y de la UE, de las políticas necesarias para poder alcanzar la UME, y la política regional y la ayuda de los fondos estructurales, evidentemente relacionados, fueron dos partes importantes de un todo. Dos instrumentos de modernización al servicio de los países miembros para alcanzar un mayor desarrollo, la modernización deseada y encauzar el proceso de integración hacia los objetivos que se las instituciones de la UE se marcó.

La puesta en marcha de estos recursos no sólo respondía al hecho de que había que cumplir unos objetivos económicos y financieros. La puesta en marcha de estos recursos también tenían una visión política, también se pretendió que, logrando una mayor convergencia interregional, se pudieran mantener intactos los valores de la Europa social que hasta ese momento habían estado vigentes desde el inicio de la segunda mitad del siglo XX en el espacio de la UE.

La política de la UE fue encaminada hacia estos dos frentes en la década de los años noventa y, en ambos, los fondos estructurales jugaron un papel muy importante. Lo cierto es que los fondos estructurales fueron el instrumento de modernización con el que la UE puso en relación ambos retos. La política regional de la UE, en un momento en el que los Estados de la UE se encontraban redefiniendo sus funciones y las bases sobre las que se asentaban, y en una coyuntura en la que los recursos presupuestarios eran cada vez menores y debían de ser coherentes con las políticas macroeconómicas que se

desarrollaban, tanto a nivel estatal como en el de la UE, se convirtió en el instrumento de la UE mediante el cual se intentó poner en relación sus objetivos políticos y económicos. Fue el instrumento por el que se dio un sentido global a todas las políticas de la UE en estos ámbitos.

R. Prodi ya resaltó que “los diferentes sistemas de bienestar social se han convertido en un importante instrumento de eliminación de las diferencias de clase, desarrollando así un mecanismo de integración social y un estímulo a la identidad nacional”⁵²⁰, y en el momento en el que se estaba decidiendo sobre cuál sería el futuro de la UE y el proceso de integración. Estaba decidiéndose cuál sería el modelo social europeo en el futuro, y que éste, en su mayor parte, se viera identificado con la acción de la UE, lo que ayudaría a que los ciudadanos se sintieran más identificados con sus instituciones.

Era innegable que en la década de los noventa muchas cosas cambiaron con respecto a los años anteriores. En el mercado mundial irrumpieron con fuerza los productos procedentes de los países asiáticos, sobre todo por su competitividad se convirtieron en productos atractivos para el consumidor. En ese momento, los países asiáticos se veían como una amenaza económica a los países europeos, ya que contaban con unas ventajas comparativas muy importantes a la hora de elaborar sus productos. Pero esta ventaja, no era sólo económica. El modelo político y social de estos países, inexistente en algunos casos, nunca se consideró una alternativa. Además, con los nuevos sistemas de producción, basados en el empleo de las nuevas tecnologías, se crearon desigualdades en el tejido social de los países miembros, lo que hacía políticamente más necesario el hecho de mantener el sistema de protección social que cada uno de los países miembros desarrollaron hasta ese momento. Se estaba desarrollando el fenómeno que J. A.

⁵²⁰ Romano Prodi, *Una idea de Europa*, Madrid, Alianza Editorial, 2000, p. 32.

Schumpeter denominó “destrucción creadora”⁵²¹, es decir, que se creaban nuevos trabajos cualificados, pero a cambio se destruían otros. En ese momento de cambio, de incertidumbre, algunos creían necesario que los sistemas de bienestar social fueran suprimidos, pero desde las instituciones de la UE se hizo hincapié en el hecho de que, más que suprimidos, éstos debían ser reformados, para así, con los recursos de los que se disponía, poder hacer frente a las nuevas necesidades. El modelo social europeo era ya una de las señas de identidad de la sociedad europea occidental, también en el momento en que, tras la caída del muro de Berlín y el desmoronamiento de la URSS, el modelo norteamericano no parecía tener alternativa. Esta postura quedó clara en el Informe final de la Comisión, que fue elaborado en 1997, en el que se evaluaron las compatibilidades macroeconómicas del gasto social de los países miembros. Este informe fue conocido como el “Informe Onofri”⁵²², y en él se reflejó la importancia que tenía que se crearan leyes nacionales de asistencia social, introducir programas de rentas mínimas no categóricas, apostaba por la eliminación de algunos servicios sociales y la imposición de nuevos mecanismos para determinar la situación económica de los individuos que solicitaran estos servicios sociales⁵²³. En definitiva, que desde la propia Comisión europea se abogó por la reforma del Estado del bienestar, de sus estructuras y de los servicios que debía proporcionar, aunque siempre teniendo en cuenta que debía de ser coherente con el modelo social europeo que desarrolló en las décadas pasadas y que ya era un signo distintivo de la identidad europea.

En este sentido, el papel que jugó la política regional comunitaria fue muy importante. A través de ella y de la distribución de los fondos estructurales se ponían en relación directa los objetivos de la UE y los valores sobre los que se desarrolló la propia

⁵²¹ J.A. Schumpeter, *Capitalismo, socialismo y democracia*,

⁵²² P. Onofri fue quien dirigió el grupo de estudio que elaboró este informe.

⁵²³ Luis Moreno, Manos Matsaganis, Maurizio Ferrera y Luís Capucha, “¿Existe una <<mallá de seguridad>> en la Europa del sur?”, *Unidad de políticas comparadas (CSIC)*, Documento de trabajo 03-17, en <http://www.iesam.csic.es/doctrab2/dt-0317.pdf>

institución, así como la consolidación de los lazos que unían a los países miembros y que les hicieron pensar en una futura unión política más fuerte. En la década de los noventa, ya se tenía claro que ni Alemania, ni Francia, ni cualquiera de los miembros de la UE, por sí solos, podían hacer frente a los retos políticos, económicos y sociales del mundo globalizado. Estaba claro que de la síntesis entre la Europa latina y de la Europa germánica, de la que ambos países eran los principales representantes, nació la CEE, y que en la UE, junto a la Europa anglosajona, jugaron también un papel principal en la forma en la que avanzó el proceso de integración. Sin duda, en cada una de las “tres Europas” había sensibilidades diferentes y esto se vio reflejado en muchos ámbitos de la UE, pero el hecho de que se pusiera en marcha el calendario para la moneda única, implicó que las políticas económicas, monetarias y fiscales de los países miembros convergieran en un grado mayor de lo que lo habían hecho hasta ese momento.

Sin lugar a dudas, la moneda única fue, por una parte, el colofón a la creación del Mercado Único. En la década de los noventa, la tasa de desempleo en la UE permaneció siempre alrededor del 10% de media, lo que era un índice demasiado alto como para que se pusiera en duda el modelo social de los países miembros. Además, las instituciones de la UE pensaban que una de las formas por las que este índice de desempleo podía bajar, era fomentando la competitividad entre las empresas privadas, un mayor desarrollo tecnológico y una mayor cualificación de los trabajadores en el desarrollo de su trabajo. Se trataba, por tanto, no de que el problema del desempleo se paliara, sino que además se trataba de crear un empleo de calidad que favoreciera el desarrollo económico global y del propio trabajador, en todos los ámbitos, que también desaparecieran los problemas sociales y económicos consecuencia del desempleo, pero también que implicara la modernización de las estructuras económicas del espacio de la UE. La idea era que la UE se convirtiera en un espacio en el que el desarrollo

tecnológico y el trabajo de alta cualificación fueran las señas de identidad. Todo ello llevó en muchos casos a plantear una disyuntiva entre los beneficios económicos que supuso el pleno desarrollo de una económica de mercado y de libre competencia, junto al beneficio político que supuso el mantenimiento del modelo social europeo. Aunque, por el resultado y la política seguida por la UE, se llegó a un punto medio entre ambos.

9.5. El Fondo de Cohesión como nuevo instrumento de la UE.

En diciembre de 1992, cuando ya se había puesto en marcha el TUE y en pleno proceso de ratificación de éste por parte de los países miembros, se celebró un nuevo Consejo europeo en la ciudad de Edimburgo⁵²⁴. Un Consejo crucial para el desarrollo regional en España, Portugal, Grecia e Irlanda, los países menos favorecidos de la Europa de los Quince.

Allí, ya con el calendario en marcha hacia la moneda única, se acordó la creación de un nuevo instrumento de ayuda de la política de la UE, el nuevo Fondo de Cohesión, que tenía un carácter estructural que sirvió de ayuda a los países miembros “cuyo producto interior bruto *per cápita* (PIB), calculado con arreglo a las paridades en poder de compra, sea inferior al 90% de la media comunitaria”⁵²⁵, a la vez que los países beneficiarios “sigan un programa que les permita cumplir con las condiciones de convergencia económica encaminadas a la unión monetaria”⁵²⁶. El Fondo de Cohesión comunitario se convirtió así en otro instrumento de ayuda a los países menos favorecidos de la UE, en ese momento eran España, Portugal, Grecia e Irlanda, para que pudieran integrarse mejor en el Mercado Único y pudieran llevar a cabo las medidas necesarias para poder alcanzar los criterios de convergencia para llegar a la moneda

⁵²⁴ Consejo Europeo de Edimburgo, celebrado los días 11 y 12 de diciembre de 1992.

⁵²⁵ En http://ec.europa.eu/regional_policy/funds/procf/cf_es.htm.

⁵²⁶ Ibidem.

única. Por eso, tal y como se estipuló en el artículo 104.C del TUE, los países miembros que quisieran formar parte de los países que tuvieran en disposición de acceder a la moneda única, debían “evitar déficits públicos excesivos”⁵²⁷, ya que “la Comisión supervisaría la evolución presupuestaria y del nivel de endeudamiento público de los Estados miembros con el fin de detectar errores manifiestos”⁵²⁸. Como quiera que la situación económica de los países miembros no invitó al optimismo, sino que se vivía más bien un periodo de incertidumbre en este ámbito. Por eso, se estimó que los países menos favorecidos debían de llevar a cabo un esfuerzo suplementario para poder integrarse mejor en el Mercado Único y poder acceder a la moneda única, junto a los países más favorecidos, para poder cumplir este objetivo. Se estimó que era necesario que la moneda única debía de ser una realidad a finales de la década de los noventa, con lo que las medidas restrictivas destinadas a cumplir los criterios de convergencia, harían de la propia moneda única destinadas a dotar a las monedas de los países miembros de la estabilidad y fortaleza necesarias para avanzar hasta este objetivo. Por eso a partir de la firma del TUE, tuvieron mucha más importancia las políticas económicas y fiscales de los países miembros, que pasó a ser mayor cuando, sólo unos años más tarde, se firmó el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC)⁵²⁹, por el que se especificó la política fiscal a llevar a cabo por los países miembros tras la introducción del euro, justo antes de que esta moneda viera la luz, ya en la recta final del proceso. Así, además de la recompensa que suponía el formar parte del grupo de la moneda única, los Estados miembros que cumplieran las condiciones para poder acceder al Fondo de Cohesión, podrían recibir esta ayuda específica de la UE para mejorar su situación en los ámbitos de medio ambiente y transportes, que eran los dos únicos ámbitos en los que se podían

⁵²⁷ Art. 104C del TUE, en *DOCE n° C 191* de 29 de julio de 1992.

⁵²⁸ *Ibidem*.

⁵²⁹ Adoptado por el Consejo europeo de Dublín, en diciembre de 1996, aunque redefinido y firmado en Ámsterdam, el 17 de junio de 1997, por el Consejo. En *DOCE n° C236* de 2 de agosto de 1997.

gastar los recursos del fondo. Todo con la intención de que sirviera como instrumento de ayuda para paliar en estos ámbitos los posibles efectos dañinos que en los países menos favorecidos de la UE pudieran ocasionar las políticas restrictivas que se tuvieron que poner en marcha para poder cumplir con los criterios de convergencia adoptados en Maastricht y alcanzar la Unión Económica y Monetaria (UEM), pero también con la intención de que con estas inversiones se pudiera mejorar la situación de estos países en el conjunto del Mercado Único y poder desarrollar sus recursos potenciales.

De acuerdo a todo esto, en el momento en que se puso en marcha el Fondo de Cohesión, que fue por primera vez en el año 1994, en el momento en que se estaban llevando al final la negociación para la ampliación de la UE a 15 miembros⁵³⁰, sólo cuatro países tuvieron la opción de disfrutar de este nuevo instrumento de ayuda. Sólo fueron España, Grecia, Portugal e Irlanda, que, por otro lado, tampoco lo hicieron de forma equitativa, pues los 13.625'3 millones de euros que fueron el presupuesto del Fondo de Cohesión entre 1993-1998⁵³¹, no se repartieron entre los países beneficiarios de forma equitativa. De hecho, los porcentajes establecidos para cada uno de los países miembros implicados variaban de forma considerable, tal y como se puede observar en la relación de porcentajes para el periodo 1993-1998:

1. España. 55%.
2. Grecia. 17'98%.
3. Irlanda. 8'99%.
4. Portugal. 18'03%⁵³².

Como en esta misma línea se produjo el reparto para el año de 1999:

⁵³⁰ El 1 de mayo de 2004 la UE se amplió a 25 miembros y el 1 de enero de 2007 a 27. Estas ampliaciones no serán tratadas en este trabajo porque quedan fuera del marco cronológico al que se refiere este trabajo de investigación.

⁵³¹ Comisión Europea, *Informe anual del Fondo de Cohesión, 1999*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de la UE, 2001.

⁵³² Las diferencias en los porcentajes se deben a la revisión que de ellos se produjo en 1996, *Ibidem*.

1. España. 56'21%.
2. Grecia. 17'59%.
3. Irlanda. 8'62%.
4. Portugal. 17'58%⁵³³.

Según lo estimado, el Fondo de Cohesión podía subvencionar la realización de hasta el 85% del presupuesto de los proyectos aprobados. Eso sí, como ya he dicho antes, siempre y cuando éstos se refirieran a los ámbitos de medio ambiente y a infraestructuras de los transportes, es decir, el tipo de proyectos que tradicionalmente desde los años anteriores se relacionaron con el desarrollo regional, porque, evidentemente, estos proyectos deberían de tener como finalidad el desarrollo económico de las regiones, en la línea que se marcó en el nuevo art. 154 del Tratado de la CEE añadido en Maastricht y que decía:

“1. Al fin de contribuir a la realización de los objetivos contemplados en los artículos 14 y 158 y de permitir que los ciudadanos de la Unión, los operadores económicos y los entes regionales y locales participen plenamente de los beneficios resultantes de la creación de un espacio sin fronteras interiores, la Comunidad contribuirá al establecimiento y al desarrollo de redes transeuropeas en los sectores de las infraestructuras de transportes, de las telecomunicaciones y de la energía”⁵³⁴.

Como se puede ver, del mismo modo que actuaron las instituciones comunitarias en las dos décadas pasadas con el FEDER, el Fondo de Cohesión también nació con la idea de que el mejorar las infraestructuras y, por lo tanto, las ventajas comparativas de las regiones menos favorecidas, para que éstas pudieran competir en un mayor grado de igualdad de condiciones en el mercado. En este mismo texto, también se puso especial hincapié en el hecho de que en un sistema de mercados abiertos y competitivos “la acción de la Comunidad tendrá por objetivo favorecer la interconexión e

⁵³³ *Ibidem*.

⁵³⁴ Art. 154 del Tratado de la CEE, añadido por el Tratado de Maastricht.

interoperabilidad”⁵³⁵ de las redes de cada uno de los Estados miembros, así como el acceso a dichas redes, con especial atención a los enlaces entre las regiones insulares, las regiones periféricas y las regiones centrales de la UE. Por ello, este nuevo fondo se convirtió así en una herramienta económica a tener en cuenta para el desarrollo de los países que se favorecieron de él, pero también éste se convirtió en un instrumento político de negociación de los gobiernos centrales de estos países con las diferentes instancias de gobierno de estos Estados miembros de la UE.

Otra cosa a tener en cuenta fue la reforma de los reglamentos de los fondos estructurales que se llevó a cabo en 1993. En realidad, no cambió esencialmente el procedimiento por el que se emplearon estos fondos en los años anteriores, sino que con la reforma se trató de que éstos fueran más eficaces, más allá de que se aumentara su cuantía, lo que muestra el interés político y económico de la UE en que los fondos estructurales se convirtieran en un mejor instrumento de cohesión económica y social entre los países miembros. Esto supuso un refuerzo de la cohesión social y económica de las regiones de los países miembros. Además, en 1993, se aprobó un Libro Verde en el que se trataba de reorientar las iniciativas comunitarias en el futuro. En este texto se destacaron los siguientes temas prioritarios:

- Cooperación y redes transfronterizas y transnacionales
- Desarrollo rural.
- Regiones ultraperiféricas.
- Empleo y desarrollo de recursos humanos.
- Gestión del cambio industrial.
- Desarrollo de barrios urbanos.
- Reestructuración del sector pesquero.

⁵³⁵ *Ibidem.*

9.6. El Tratado de Ámsterdam y las Regiones.

R. Prodi, ya como Presidente de la Comisión europea, afirmó que la idea de la universalidad de Europa era algo que se encontraba unido a su propia identidad⁵³⁶. Sin embargo, a la altura de 1993 existían grandes diferencias entre los países miembros de la UE sobre qué modelo de institución había que construir en los años siguientes y las atribuciones que ésta debía desempeñar.

El nuevo Tratado de la UE, firmado en Maastricht en 1992, fue un hito destacado en el proceso de integración, que, sin duda, marcó un antes y un después en la historia de Europa. Pero pese a esto, no desde luego, también muchos altos cargos de la UE y de los países miembros tuvieron claro que este tratado no sólo era una meta, sino también un peldaño más en el proceso, que había que seguir avanzando en el proceso y que para ello, para ser coherente con el modelo institucional que se creó y desarrollado en los años anteriores, debía de mantenerse la primacía del derecho y la construcción de Europa bajo los valores cívicos que fueron su seña de identidad desde el momento en que se creó la CEE⁵³⁷. Por otro lado, los acontecimientos en el plano internacional, derivados de las consecuencias del derrumbe de la URSS, la guerra de Yugoslavia y la acentuación del proceso de globalización, hacían necesaria de la UE una respuesta a los desafíos que se le planteaban. En la década de los años noventa las prioridades de la UE estaban claramente definidas, y estas eran:

1. La economía, por lo que significaba para el proceso de integración, tal y como estaban en el camino hacia la moneda única.
2. Dotar a las instituciones de la Unión de una mayor transparencia y comprensibilidad hacia los ciudadanos de los países miembros, así como que

⁵³⁶ R. Prodi, *op cit*, p. 69.

⁵³⁷ R. Schuman, *Por Europa*, Madrid, Ed. Encuentro, 2006, p 41 y ss.

- los asuntos propios se resolvieran dentro del marco institucional de la UE atendiendo a criterios cada vez más democráticos.
3. Continuar ampliando el espacio de la UE, para lo que era necesario que se produjera la adhesión de nuevos socios. En este sentido, fue muy importante la adhesión de Suecia, Finlandia y Austria a partir del 1 de enero de 1995, como también, el inicio de las negociaciones para la futura adhesión de países de Europa del E a la UE.
 4. Lograr una mayor influencia en materia de política exterior, relaciones internacionales y de seguridad. La situación internacional vivió un momento de tensión e incertidumbre. La guerra en la antigua Yugoslavia, el conflicto de Chechenia, la guerra árabe-israelí y la situación en África y América Latina, mostraron el papel secundario que tenía Europa a la hora de poder desarrollar un papel protagonista en la solución de conflictos⁵³⁸.

Indudablemente, en los tres primeros puntos, el papel de las regiones era de gran importancia, tanto en lo que se refería para continuar el proceso de integración, tanto a nivel institucional, político, social y económico. Por esa razón, tras la firma del TUE, tras la crisis económica de 1993, la situación política internacional y en un contexto de incertidumbre política y económica, supuso que, desde las mismas instituciones de la UE, como de los países miembros, se propusiera, de forma inmediata, que se produjeran algunas modificaciones en el los Tratados constitutivos. Europa se construyó en este periodo, y la Europa que se construyó era una Europa social. Una vez más, los impulsos institucionales desde la UE que hacia este objetivo se llevaban a cabo iban encaminados hacía mantener la primacía del derecho y las soluciones a los problemas aprobadas por las instituciones de la UE tuvieron en el ajuste de la legislación a las nuevas realidades

⁵³⁸ J. Delors, *El nuevo concierto europeo*, Madrid, Acento Editorial, 1993, p XXIV.

su punto más importante. En este caso, la firma del Tratado de Ámsterdam⁵³⁹ fue el claro ejemplo de cómo se pretendió poner al día la legislación de la UE.

Mediante este nuevo texto, al igual que sucedió con el TUE y con el AUE, se modificaron los tratados constitutivos, sobre todo en lo que se refería al ámbito social y político, que en algunos aspectos no habían quedado lo suficientemente claros con el TUE. Sin duda, la aprobación del Tratado de Ámsterdam supuso que se diera coherencia legislativa al modelo económico que se gestó en el TUE, y por este tratado, por el firmado en Ámsterdam, se puso en relación el modelo de desarrollo económico, encaminado hacia la moneda única, con el modelo social, que en el TUE quedó un poco al margen y que en ese momento necesitaba de una actualización legislativa. De este modo, tanto el modelo económico como el modelo social europeo, formando un todo y siempre siendo coherentes con el desarrollo del Mercado Único, siguieran siendo las principales señas de identidad de la Europa de la Unión.

Así, en el art. 125 del Tratado de la CEE, añadido tras el Tratado de Ámsterdam, se habló del esfuerzo que debían llevar a cabo los países miembros y las instituciones de la UE por “desarrollar una estrategia coordinada para el empleo”⁵⁴⁰ que tenía como principal objetivo el potenciar el empleo de mano de obra cualificada, que sería una mano de obra formada y adaptada a los cambios económicos y sociales que se produjeron de forma constante en el espacio de la Unión. De hecho con el Tratado de Ámsterdam se constató que los problemas de la UE estaban ligados a la ralentización del crecimiento económico en su espacio, y por añadidura a la falta de empleo de calidad, que permitiera un normal desarrollo social. Las políticas nacionales de cada uno de los Estados miembros siguieron siendo el principal instrumento para paliar el

⁵³⁹ Tratado de Ámsterdam, en *DOCE* n° C 340 de 10 de noviembre de 1997.

⁵⁴⁰ Art. 125.1 del Tratado de la CEE, añadido tras el Tratado de Ámsterdam.

problema de desempleo que sufrían los países miembros de la UE, pero la estrategia de la UE era la de añadir un esfuerzo más a la lucha contra el desempleo, que se mostraba como el principal problema social y económico del momento, así como el principal factor de desestabilización que podía dar al traste con la moneda única. Por esta razón, la propia UE calificó el problema del desempleo como un problema prioritario y de interés común. En este punto, las instituciones de la UE, sólo podían dar orientaciones generales a los gobiernos de los países miembros para elaborar sus políticas y servir de punto de referencia para el debate entre los diferentes gobiernos de los Estados miembros para aportar soluciones. Además, el Consejo europeo “examinará anualmente la situación de empleo en la Comunidad y adoptará conclusiones al respecto”⁵⁴¹, basándose en un informe que previamente habría elaborado el Consejo y la Comisión. Todo con el fin de cumplir con los objetivos que señalé anteriormente.

Por ésta y otras razones, las modificaciones que se introdujeron con el Tratado de Ámsterdam también afectaron a la política regional de la UE y a las de cada uno de los países miembros. La política de empleo llevada a cabo por cada uno de los países miembros, así como el empleo de los fondos estructurales estaban en relación directa con la modernización de las infraestructuras y modos de producción de los países miembros, sobre todo de las regiones de objetivo 1, que hicieron mención a las regiones industriales y en declive. La UE estaba especialmente interesada en actuar sobre estas, y el instrumento más importante para ello era la política regional, que con los fondos estructurales formaban un todo lo suficientemente importante como para que los recursos económicos que se generaban fueran tenidos en cuenta.

Para empezar, en materia de política de transportes, los países miembros tuvieron que desarrollar una política común para intentar lograr los objetivos que se marcó la UE

⁵⁴¹ Art. 128.1, *Ibidem*.

a la hora de avanzar en el proceso de integración. Por eso, a partir de ese momento, en lo que se refirió a los temas relacionados con las políticas de transportes, el Consejo tuvo, en las competencias que ya tenía en este ámbito, llevar a cabo consultas previas al Comité Económico y social y al Comité de las Regiones. De entre las competencias que el Consejo tenía en materia de transportes destacaban:

1. Establecer normas comunes de aplicación en el sector.
2. Libre circulación de trabajadores den el sector para desempeñar su trabajo.
3. Medidas de seguridad.
4. Las disposiciones que este ámbito considerara oportunas⁵⁴².

Además, por el nuevo art. 75 del Tratado de la CEE, introducido tras el Tratado de Ámsterdam, se prohibió, de forma explícita, el que un transportista, dentro del espacio de la UE, pudiera establecer algún tipo de discriminación en materia de precios o de mercancía a razón del país de origen, como también, por el art. 76 del Tratado de la CEE, también introducido tras el Tratado de Ámsterdam, se prohibió a cada país miembro el que pudieran adoptar medidas proteccionistas en el sector⁵⁴³. Sin duda, estas medidas estaban destinadas a que el espacio económico que era la UE pudiera ser un espacio cada vez más y mejor integrado en este ámbito, en el que la diferencia entre las regiones más y menos favorecidas cada vez fuera menor, y para ello, poder contar con una infraestructura viaria lo suficientemente importante, era un paso muy importante en este sentido. El completar el Mercado único siguió siendo la principal premisa de las instituciones de la UE para crear riqueza y desarrollo. Por esto, el Tratado de Ámsterdam, como antes también sucedió en el TUE, que no sólo sería compatible con el Mercado Único, sino que su aprobación estaba destinado a llevar a este espacio

⁵⁴² Art. 71 del Tratado de la CEE, incluido tras el Tratado de Ámsterdam.

⁵⁴³ Art. 76 Ibidem.

económico a un mayor grado de integración, a la vez que sería coherente con el empleo de las ayudas destinadas a favorecer el desarrollo económico de las regiones menos favorecidas, siempre que éstas no sean contrarias al bien común y que no alteren las relaciones de intercambio⁵⁴⁴.

De este modo, las modificaciones que se produjeron con el Tratado de Ámsterdam en materia de transportes, que tenía mucho que ver con el empleo de los fondos estructurales, que principalmente se referían a la mejora de las redes de infraestructura viaria, pero también a la mejor formación de los trabajadores para el desarrollo de un empleo cualificado de alta calidad y, también relacionado con el anterior, fomentar el desarrollo tecnológico, estaban destinadas a mantener el modelo de desarrollo y el modelo social que caracterizó a Europa occidental desde la segunda mitad del siglo XX. Por esto, como los objetivos a lograr con el empleo de los fondos estructurales y el Fondo de Cohesión estaban relacionados con la política regional de la UE, que como ya se advirtió antes, también guardaba una relación muy estrecha con las políticas regionales de cada uno de los países miembros. Esto me permite decir que la política regional de la UE fue no sólo un instrumento de modernización, sino también un elemento de cohesión social y de relación institucional entre las instituciones de la UE y la administración de cada uno de los países miembros, ya que también era un instrumento de la UE y de los países miembros, para tratar de paliar las consecuencias negativas del mercado único y del desarrollo del proceso de globalización.

Como ya se ha dicho anteriormente, la coherencia debía de ser la principal característica entre los objetivos y las políticas de la UE y las de los Estados miembros. Debía de ser así para que los países miembros pudieran acceder a los fondos de la UE. Una fuente de financiación que cada vez era más importante y que contaba con cada vez

⁵⁴⁴ Art. 87.3C, *ibidem*.

mayores recursos, por lo que los propios Estados miembros estaban muy interesados en que existiera esta relación de coherencia. Todo ello para cumplir con el objetivo que se marcaron la UE y que quedó reflejado en el art. 158 del Tratado de la CEE, que formaba parte del Título XIV, que fue añadido íntegramente tras el Tratado de Maastricht y que fue modificado tras el Tratado de Ámsterdam, resaltó que:

“A fin de promover un desarrollo armonioso del conjunto de la comunidad, ésta desarrollará y proseguirá su acción encaminada a reforzar su cohesión económica y social.

La Comunidad se propondrá, en particular, reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones y el retraso de las regiones o islas menos favorecidas, incluidas las zonas rurales”⁵⁴⁵.

El art. 158 sustituyó al antiguo art. 130.A del antiguo Tratado de la CEE, un art. que se introdujo en el texto con el AUE y que resaltó el interés de las instituciones comunitarias por el desarrollo económico de la UE en su conjunto. No sólo en lo que se refería a alcanzar los objetivos en el ámbito económico, sino también en el político y en el social, ya que el desarrollo de una política regional, a nivel de los países miembros, era un hecho generalizado en el espacio de la UE, que implicaba un intento de modernización económica de las regiones, pero también un desarrollo político y administrativo de las mismas a distintos niveles. Así, poco tiempo antes de que se firmara el Tratado de Ámsterdam, la ARE, reunida en Asamblea General en Basilea, el 4 de diciembre de 1996, aprobó un documento acerca del regionalismo en Europa en el que se afirmaba que:

“En el estricto respeto de esta diversidad (la de las regiones), esta declaración común refleja las aspiraciones de las regiones hacia nuevos avances de regionalización, en el marco

⁵⁴⁵ Art. 158 del Tratado de la CEE, modificado tras el Tratado de Ámsterdam.

institucional de su país, sea organizado mediante estructura federal, autonómica o en poderes políticos descentralizados”⁵⁴⁶.

Allí, también se resaltó el hecho de que las regiones, en ese momento, tal y como se les pidió desde antes de la aprobación del AUE, formaban ya “un elemento esencial e irremplazable”⁵⁴⁷ de la construcción de Europa, así como un elemento de gran importancia en el proceso de integración. Esto era lo más importante para la ARE, toda vez que los ciudadanos europeos se identificaban cada día más con su región, a través de lazos lingüísticos, históricos, culturales, sociales y demás. Además, a la altura de la década de los noventa, se produjo un fenómeno a tener en cuenta. Económicamente el mundo se hizo cada vez más interdependiente y global, pero mientras esto se produjo, el ciudadano se identificaba cada vez más con espacios más pequeños, más abarcables. Esto hizo que suponía que en las regiones, en ocasiones, albergaran comunidades, etnias e incluso nacionalidades propias, sobre las que, para la ARE, recaía un papel destacado en el desarrollo de la “democracia, la descentralización y la autodeterminación”⁵⁴⁸. Para la ARE, todos eran factores determinantes para que el ciudadano se identificara con su comunidad y tuviera una participación más activa en la vida pública.

Este último, era otro de los objetivos que la UE se propuso en la década de los noventa. Los ciudadanos de los países miembros se identificaban en demasía más bien poco con las instituciones de la UE. Lo veían como algo lejano, oscuro, relacionado con la burocracia y la tecnocracia, una instancia sobre la que no tenían control sobre su desarrollo político. Por otro lado, el desarrollo político de las instituciones de la UE tampoco invitaba demasiado a que esta visión cambiara. La única institución con la que

⁵⁴⁶ ARE, *Preámbulo de la Declaración sobre el regionalismo en Europa*, Basilea, 4 de diciembre de 1996.

⁵⁴⁷ *Ibidem.*

⁵⁴⁸ *Ibidem.*

el ciudadano de la UE se podía sentir identificado era con el Parlamento, ya que elegía a sus miembros por sufragio universal, pero aunque éste iba asumiendo cada vez más competencias, seguía siendo la institución con menos poder dentro de la UE. Por otro lado, en el camino hacia la moneda única, la creación del Banco Central Europeo (BCE) no contribuyó a aclarar el funcionamiento de las instituciones de la UE y acercar su funcionamiento a sus ciudadanos. El BCE se creó con una institución que gran cantidad de poderes ejecutivos pero con la salvedad de que no era una institución responsable de sus actos ante ninguna otra institución, lo que dio una mayor sensación de lejanía del ciudadano con respecto a las instituciones de la UE y daba mayor oscuridad a su funcionamiento. Por eso, la ARE, como la mayoría de las instituciones regionales a nivel europeo, veían en la cooperación política, social, económica y cultural de las regiones, un instrumento de desarrollo de la democracia a nivel interregional y trasfronterizo, cuyas acciones fueran comprendidas y conocidas por los ciudadanos. Sin duda esto sería un ejemplo de transparencia en el funcionamiento de las instituciones de la UE.

La ARE entendía la “región” como “el ente público territorial a nivel inmediatamente inferior al Estado, dotado de autogobierno político”⁵⁴⁹, reconocida por la Constitución o por cualquier otra ley de rango superior que garantiza su autonomía, su identidad y su organización política⁵⁵⁰. También, en esta declaración, quedó constancia de la diversidad que existía entre las diferentes regiones de los países europeos, ya que se estaba hablando de regiones con diferentes estructuras administrativas, diferentes tamaños, densidad de población, lenguas y culturas diferentes, pero que, en total, agrupaban a unos 400 millones de personas en marcos institucionales nacionales que iban desde Estados federales, como era el caso de

⁵⁴⁹ Art. 1. *Ibidem.*

⁵⁵⁰ *Ibidem.*

Alemania, Austria o Bélgica, Estados autonómicos, como el caso de Italia o España, y Estados descentralizados, como pudiera ser Francia y Holanda.

Indudablemente, los dictados de la ARE no tenían porqué ser seguidos al pie de la letra por las instituciones de la UE, pero sí fueron tenidos en cuenta, ya que de lo que se trataba, era que en el proceso de integración todos los que vinieran a sumar fueran bienvenidos. Era hasta cierto punto normal. La ARE tenía mucha razón cuando afirmó que las regiones se habían convertido en una pieza indispensable del proceso de integración y de la construcción de Europa. Las regiones se convirtieron en la primera escala de desarrollo económico, pero también en un instrumento a tener en cuenta para acercar al ciudadano a las instituciones de la UE. Es decir, que dentro del marco de una economía globalizada e interdependiente, las regiones eran en el primer marco de referencia espacial, lo que, a su vez, supuso también que la región se convirtiera en un marco de referencia institucional para los ciudadanos para el desarrollo de la democracia. Este hecho se reflejó en el Tratado de Ámsterdam, no sólo porque hubo interés en mantener el modelo social europeo que se había desarrollado durante los años anteriores, sino también en el hecho de que las regiones debían contribuir, en la medida de sus posibilidades, al desarrollo político, democrático e institucional del conjunto de la UE y de sus países miembros. Por eso, las regiones no sólo eran ya un instrumento espacial de medida de los problemas y un marco espacial de soluciones, sino que también era ya, en muchos casos, una entidad político-administrativa autónoma que desde su propio marco institucional podía ayudar al proceso de integración a través del planteamiento de soluciones a sus problemas y los del resto de las regiones de los países miembros, a la vez que se fortalecían los elementos distintivos de la identidad europea y del proceso de integración, como la libertad, la democracia y el desarrollo sostenido.

Capítulo 10. El problema regional entre el Tratado de Ámsterdam y la Constitución.

En el Tratado de Unión (TUE) firmado en Maastricht se estableció la posibilidad de convocar una Conferencia Intergubernamental (CIG) ⁵⁵¹ de Representantes de los Estados miembros para que examinasen las disposiciones del nuevo Tratado con el fin de que se estudiasen y se plantearan las modificaciones necesarias para el buen funcionamiento de las instituciones de la UE. Estaba prevista la adhesión de 3 nuevos miembros, como fue el caso de Suecia, Austria y Finlandia, y, además, el fin de la guerra fría proporcionó también a la UE un motivo para llevar a cabo un mayor protagonismo en las relaciones internacionales, a la vez que, para estos países de la antigua órbita soviética, su adhesión a las organizaciones supranacionales, y principalmente la UE, fue una aspiración para alcanzar la normalización política de sus países en un sistema democrático.

En el marco de la Europa de los 12, si en el pasado, la aprobación del Acta Única Europea (AUE) tuvo como consecuencia la modificación de los Tratados constitutivos con la firma del TUE en Maastricht, en la aprobación de éste se encontró el germen del Tratado de Ámsterdam ⁵⁵².

10.1. El Tratado de Ámsterdam y el problema regional.

Durante la segunda mitad de la década de los años ochenta y toda la década de los noventa, se asistió a una aceleración de los proyectos de integración de Europa en general, y de la CEE/UE, en particular, como consecuencia de los acontecimientos internacionales y del interés de las instituciones en dar una respuesta a los problemas

⁵⁵¹ Art. N apartado 2 del *Tratado de la UE*.

⁵⁵² F. Aldecoa Luzárraga, *“Una Europa”. Su proceso constituyente. 2000-2003*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2003, p 44 y ss.

que se les plantearon. El fin de la Guerra Fría, la globalización económica, las nuevas tecnologías de la información, las Guerras en los Balcanes fueron todos acontecimientos que marcaron el desarrollo político de la CEE/UE en estos años, y sus logros y fracasos estuvieron relacionados con su interés en dar una respuesta europea al proceso de integración y a los retos que se les planteaban desde el exterior.

En el plano interno, el hecho más relevante tras el Tratado de Maastricht que contribuyó a que se llevara a cabo esta reforma de los Tratados constitutivos, más allá de la puesta en marcha del propio Tratado, fue la ampliación de la UE a 15 miembros, que supuso la adhesión de Suecia, Finlandia y Austria y, con ello, la necesidad de afrontar una serie de cambios en las instituciones de la UE. Una serie de reformas con vistas a que éstas mostraran un mayor sentido democrático en su actividad y funcionamiento, a la vez que desarrollaran una mayor eficacia ante los problemas que se les planteaban, a la vez que se debía dotar de una mayor eficacia a las instituciones a la hora de tomar decisiones y de llevar a cabo sus políticas para alcanzar sus objetivos.

En vista de esta nueva ampliación, en los Consejos europeos de Bruselas⁵⁵³ y Corfú⁵⁵⁴, se estimó que era necesario ampliar el mandato de la CIG a cuestiones institucionales. De este modo, ya con 15 miembros en el seno de las instituciones de la UE se produjo un intenso debate político en cuanto a su mejor funcionamiento y el modo en el que éstas debían responder mejor a los problemas de los ciudadanos. Un debate que también se mantuvo en la CIG.

Aquí, se estimó que, como consecuencia de su propia evolución y la de los acontecimientos internacionales, las instituciones de la UE se enfrentaba a un triple reto, que no era sino:

1. Paliar el déficit democrático en el funcionamiento de sus instituciones.

⁵⁵³ Consejo Europeo de Bruselas, 10-11 de diciembre de 1993.

⁵⁵⁴ Consejo Europeo de Corfú, 24-25 de junio de 1994.

2. Redefinir los procedimientos decisorios en el seno de sus instituciones para alcanzar una mayor efectividad y transparencia.
3. Avanzar en el proceso de integración sin que se diluyan o se ralenticen los procesos ya iniciados.⁵⁵⁵

De este modo, el 17 de junio de 1997, tras un periodo de negociaciones tras quince meses de trabajo, que se abrieron en el Consejo de Turín⁵⁵⁶, y después de los dictámenes de la Comisión y del PE, se aprobó el Tratado de Ámsterdam por parte de las instituciones de la UE. Un nuevo Tratado constitutivo que se firmó por los países miembros el 2 de octubre de ese mismo año⁵⁵⁷, y por el que los países miembros manifestaron su intención de poner al día las instituciones y políticas de la UE, a pesar de que se produjo un cambio muy importantes en este sentido en la nueva Unión Europea (UE) con la puesta en funcionamiento del TUE. La ampliación a 15 miembros hizo que se necesitaran estos cambios con inmediatez, para “capacitar a la UE, política e institucionalmente, para responder a los desafíos del futuro”⁵⁵⁸, donde ya se dibujó un cambio en las relaciones internacionales, en la economía mundial y en el papel a desempeñar por la UE. Así, recapitulando, se puede afirmar que, por un lado, el Tratado de Ámsterdam fue una puesta al día de las instituciones de la UE a la nueva realidad social y al desarrollo de la globalización que se vivía en ese momento, pero también, por otro, que el origen del Tratado de Ámsterdam se encuentra en el TUE. Ya que en su

⁵⁵⁵ M^a de la Peña, *Historia del Parlamento Europeo (1950-2000)*, Madrid, Dyckinson, 2001, p 281.

⁵⁵⁶ Consejo Europeo de Turín, celebrado el 29 de marzo de 1996. En los Consejos sucesivos, los llevados a cabo en Florencia, el 13-14 de junio de 1996, Dublín, el 13-14 de diciembre de 1996, y en el de Noordwijk, el 23 de mayo de 1997, se analizaron las propuestas relativas a los cambios que posteriormente se llevaron a cabo con el Tratado de Ámsterdam.

⁵⁵⁷ Tratado de Ámsterdam, *D.O. n° C 340* de 10 de noviembre de 1997.

⁵⁵⁸ Comisión Europea, *El Tratado de Ámsterdam. Instrucciones de uso*, Luxemburgo, Comisión Europea, 1999, p 5.

puesta en funcionamiento se encontraba el origen de los siguientes cambios en los Tratados constitutivos que tuvieron lugar en los años siguientes.

La década de los años noventa fueron años de grandes cambios y transformaciones en todos los ámbitos. Fueron tantos y tan importantes que algunos especialistas y líderes políticos hablaron de una nueva etapa de la Revolución Industrial⁵⁵⁹. Una nueva etapa basada en el desarrollo de la tecnología de la información. Fue la era de la comunicación vía satélite, del inicio de “internet” y del teléfono móvil, además de todas sus consecuencias que ello conllevó en el mundo comercial y de la información⁵⁶⁰. En ese momento, las instituciones de la UE se encontraban centradas en adecuar su funcionamiento a las necesidades que le suponían su ampliación a 15 miembros y el hecho de que el proceso de toma de decisiones, sobre todo dentro del Consejo, hubiera de ser por unanimidad para los asuntos de mayor importancia. Además, las instituciones de la UE tenían la intención de que sus políticas fueran más eficaces ante problemas derivados de la globalización, el final de la Guerra Fría y los cambios sociales y económicos. Desde mucho tiempo antes, el “problema regional” fue uno de los principales problemas al que las instituciones de la UE prestaron su atención, pero desde la puesta en marcha del TUE, era un problema al que se le dio solución con la puesta en marcha de los fondos de cohesión, que vinieron a complementar el papel de los fondos estructurales, el desarrollo de una política regional a nivel de la UE y también la puesta en marcha de estas medidas en cada uno de los países miembros. O al menos fue de este modo como se percibió por parte de algunos de los principales dirigentes de los países miembros, lo que no dejó de ser un problema en los años siguientes la manifestación del problema que suponía el desarrollo de forma de construir

⁵⁵⁹ F. González, *Mi idea de Europa*, Barcelona, RBA, 2010, p 177 y ss.

⁵⁶⁰ Véase M. Castells, *La galaxia internet. Reflexiones sobre internet, empresa y sociedad*, Barcelona, Areté, 2001.

Europa a través de formas de actuación de carácter intergubernamental y que reflejaba el peso de los gobiernos de los países miembros en el funcionamiento del Consejo y la superposición de los intereses nacionales de éstos con respecto al global de la UE. A este respecto, la ARFE manifestó su opinión acerca del significado que debía tener la cohesión a nivel de la UE cuando afirmó que “la política de cohesión (artículo 158 del Tratado de la Unión Europea) está orientada a los intereses de toda la Comunidad y no sólo a prestar apoyo a las regiones más pobres”⁵⁶¹.

A la altura de la década de los años noventa y hasta el final del periodo del que se ocupa este estudio, el problema de la disparidad de recursos a nivel regional en el seno de la UE siguió siendo un problema real, que afectó a la creación del mercado único y al desarrollo de los lazos entre los socios necesarios para afrontar la unión política que tenían en mente, pero al que se le dio soluciones desde todos los ámbitos de la administración pública y que, en un periodo de bonanza económica, se logró una convergencia real entre las regiones más y menos favorecidas, aunque si bien de una forma más rápida en unas que en otras.

El caso es que la década de los años noventa fueron años muy buenos en lo que a la solución de las disparidades regionales en el espacio de la UE se refiere. Tanto, que al final de la década, se pensó que el problema estaba encauzado hacia una pronta solución con el desarrollo de la política regional comunitaria y el impacto creciente de los fondos estructurales y de cohesión, con lo que la UE y los países miembros comenzaron a dedicar sus energías a otros asuntos. Los cambios producidos en estos años, de gran trascendencia en el marco de las relaciones internacionales, hicieron que la UE revisase su actuación en este ámbito, decidiendo llevar a cabo un papel más activo, para lo que intentó reforzar los lazos internos y mostrar hacia el exterior sus

⁵⁶¹ ARFE, *Política regional, cohesión e iniciativas comunitarias para el futuro*, octubre 2002.

valores e ideas sobre los que se desarrollaba el proyecto de construcción de Europa. La caída del muro de Berlín, la desintegración del bloque de la URSS y el final de la Guerra Fría fueron hechos de tanta importancia que hicieron que la UE y a sus países miembros apostaran por intentar cubrir el vacío dejado en las relaciones internacionales, para lo que se debía llevar a cabo una labor de promoción en el exterior, pero también una labor de cohesión en el interior, para poder desarrollar un papel más efectivo y servir de complemento y/o contrapeso a la única superpotencia que en ese momento quedaba, EEUU.

Esta percepción se hizo más fuerte como consecuencia de la guerra en los países de la antigua Yugoslavia, que supuso la aparición de nuevas repúblicas independientes, una nueva transformación al mapa de Europa y la reaparición de fantasmas del pasado, como el nacionalismo étnico y la guerra. En estos años de cambio, las instituciones de la UE vieron una oportunidad para que Europa occidental se reencontrara con sus vecinos del otro lado del telón de acero y de los que estuvieron separados desde el final de la II Guerra Mundial. De hecho, el que se produjera la caída del bloque del E, fue visto en estos países como una tragedia, pero no así en el otro lado del continente, donde se vio como una victoria del modelo político, económico y del modo de vida occidental en la Guerra Fría. Por ésta y otras razones, los países de Europa central y oriental llevaron a cabo un proceso de transición hacia modelos de democracia parlamentaria en lo político y de formas capitalistas en el ámbito económico. Esto supuso una readaptación de la política de la UE con vistas a llevar a cabo un acercamiento de los países de Europa central a la órbita de la UE, tanto en lo político como en lo económico, como una forma de acercamiento primero, pero con la idea de que en el futuro las relaciones se estrecharan en mayor medida. De hecho, desde un primer momento se pensó que la adhesión de éstos a la UE se haría una realidad en el futuro, como también en éstos

países se vio este periodo como una etapa a seguir dentro de un proceso de transición política que estaban llevando a cabo con el fin de llegar a su normalización política, que concluiría con su normal adhesión a los diferentes organismos internacionales, y entre ellos, la adhesión a la CEE/UE se convirtió desde el principio en uno de sus principales referentes⁵⁶².

De este modo, como consecuencia de este intento de fortalecer las instituciones de la UE, como consecuencia de las nuevas adhesiones y de las futuras y también en relación con el papel a desempeñar en el plano internacional, la UE fue asumiendo competencias y desarrollando unas políticas más activas en diferentes ámbitos. Entre éstos, fue muy importante el papel desempeñado por la UE en materia de política social, y principalmente en materia de empleo, en el fue asumiendo competencias desde el final de la década de los ochenta, y en la década posterior pasó a ser el desempleo la principal preocupación de las instituciones de la UE. La creación de un empleo cualificado de calidad, de gran productividad, manteniendo el modelo social de la Europa desarrollada, se convirtió en el objetivo a alcanzar por parte de las instituciones de la UE. Lo que se plasmo de forma general en los Tratados constitutivos, aunque también, de forma más concreta en la Estrategia de Lisboa, un documento aprobado por el Consejo en su reunión en esta ciudad durante los días 24 y 25 marzo del 2000, en el que quedó plasmado el plan de desarrollo de la UE con éste como uno de sus principales objetivos.

El TUE quedó obsoleto desde el mismo momento en el que se puso en funcionamiento. Por ello, principalmente en lo que se refirió a la política social, se pretendió dar soluciones desde el marco de las instituciones de la UE con la firma del Tratado de Ámsterdam. Otra vez, como en el caso del AUE y el TUE, con el Tratado de

⁵⁶² R. Kearney, *La paradoja europea*, Barcelona, Ed. Tusquets, 1998.

Ámsterdam, se trató de dar una respuesta a través del derecho ante los cambios que se produjeron, con la intención de que las instituciones fueran más eficaces en la gestión y en la administración de sus recursos y en el gobierno de los ciudadanos, de acuerdo con “la evolución de la situación internacional, la mundialización de la economía y sus consecuencias sobre el empleo, la lucha contra el terrorismo, la delincuencia internacional, los cárteles de la droga, los desequilibrios ecológicos y las amenazas para la salud pública”⁵⁶³.

Por esta razón, con Tratado de Ámsterdam se llevaron a cabo ciertas reformas con

1. Libertad, seguridad y justicia.
2. La Unión y el ciudadano.
3. Política exterior común.
4. Reformas institucionales.

En lo que al desarrollo de la política regional de la UE se refiere, los nuevos cambios estaban destinados a consolidar las reformas que se llevaron a cabo en los años anteriores. Según se reflejó en el Tratado, no hubo ningún cambio significativo en lo referente al desarrollo de la policía regional de la Unión, así como tampoco hubo ninguna disposición que afectara a su funcionamiento o los objetivos que se pretendían alcanzar con esta política. Sólo hubo una declaración específica referida a las “regiones insulares”⁵⁶⁴ y a cuestiones de funcionamiento institucional en el desarrollo de las políticas estructurales de la UE y de la consulta previa al Comité de las Regiones (CdR), lo que una muestra de lo limitado que fue este texto con respecto a cuestión regional en el seno de la UE.

⁵⁶³ *Ibidem*.

⁵⁶⁴ “Declaración sobre las regiones insulares” en Tratado de Ámsterdam, *op cit*, 10 de noviembre de 1997.

De este hecho se pueden sacar algunas conclusiones que a lo largo de los años siguientes se convertirían en constantes. La primera fue el hecho de que a la altura de 1997, el momento en el que se firmó el Tratado de Ámsterdam, en una UE de 15 miembros, los problemas de funcionamiento de las instituciones habían superado en importancia al problema regional. La UE se encontraba en la recta final del calendario del euro, y como ya se veía que el problema regional no iba a ser un obstáculo para que se produjera el nacimiento de la moneda única, éste pasó a un segundo plano, ya que era un problema en vías de solución, como así se manifestó en los informes pertinentes con posterioridad. Pero lo que sí era un problema y no sólo para la puesta en marcha del euro sino para la buena salud de las instituciones, y ésta puede ser otra conclusión, fue mejorar el modo en el que éstas funcionaban. La UE se convirtió en el “imperio del consenso”⁵⁶⁵ y eso incidía en que las decisiones se pudieran tomar de una forma rápida y efectiva, lo que complicaba el futuro. Por último, los objetivos del Tratado de Ámsterdam también estaban relacionados con el trabajo que desde las diferentes administraciones se estaban llevando a cabo en materia de política regional y de desarrollo. De hecho, en mi opinión, creo que la puesta en funcionamiento del Tratado de Ámsterdam incidió de forma indirecta en el desarrollo de la política regional, ya que lo que sí se pretendió con esta reforma era mejorar la situación de los ciudadanos con respecto a sus derechos, sus intereses y su bienestar, sobre todo haciendo del problema del desempleo el principal caballo de batalla en el contexto interno.

Un hecho que estuvo relacionado con el desarrollo del concepto de “ciudadanía de la unión” y que quedó marcada su importancia en los Tratados constitutivos, ya que se le dedicó un capítulo al empleo⁵⁶⁶ y a la coordinación de las políticas nacionales de los

⁵⁶⁵ U. Beck, *La Europa cosmopolita. Sociedad y política en la segunda modernidad*, Barcelona, Paidós, 2006, p 44.

⁵⁶⁶ Art. 109 del Tratado de Ámsterdam, *op cit*, 10 de noviembre de 1997.

países miembros para mejorar sus niveles en esta materia. La UE quería desarrollar un papel más activo en materia de relaciones internacionales, pero para ello debía de seguir siendo una potencia económica mundial, para lo que debía poner remedio al problema regional, al problema del desempleo y progresar en el terreno de I+D+I. Para lo que en un primer momento llevó a cabo una serie de cambios establecidos por las instituciones de la UE, y en relación con la puesta en marcha del Tratado de Ámsterdam, en su esfuerzo en la lucha contra la marginación y la exclusión social. Además, por otro lado, también se intentaron llevar a cabo las reformas necesarias para mejorar la cooperación aduanera entre los países miembros y entre éstos y la Comisión⁵⁶⁷, lo que significaba una cierta mejora de gestión de recursos que incidiría beneficiosamente en las regiones periféricas e insulares del espacio de la UE.

Otra las principales novedades que se introdujeron con el Tratado de Ámsterdam hicieron referencia a la mayor atribución de poderes y refuerzo de sus funciones para instituciones como el PE, el Tribunal de Justicia, el Tribunal de Cuentas, el Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones (CdR), en un intento de dotar de mayor legitimidad democrática a las instituciones de la UE, como también se consolidó el principio de subsidiariedad, que hacía mención a hecho de que las administraciones del UE o de los países miembros desarrollaran las competencias de acuerdo a un principio de efectividad, lo que quedó incluido en un protocolo por el que se establecieron las directrices jurídicamente vinculantes de su funcionamiento y en la mejora en el proceso de la toma de decisiones dentro del Consejo.

Todos estos cambios estaban relacionados con la mejora de la gestión y administración de los recursos de la UE, a la vez, que se garantizaban los derechos de los ciudadanos de la UE, en un principio como tales pero también como consumidores.

⁵⁶⁷ Art. 116-120, *ibidem*, 10 de noviembre de 1997.

Lo que, a su vez, estaba relacionado con el modelo de construcción europea y del modelo social que se pretendía desarrollar, en la que el Estado de Derecho, los Derechos Humanos y el respeto a las libertades fundamentales y los valores cívicos de libertad y democracia fueran su base fundamental, rompiendo así con los lazos que entre el desarrollo del proceso de construcción de Europa y el peso de los Estados nacionales se habían creado a lo largo del tiempo. Una forma de paliar el déficit democrático de las instituciones de la UE, contrarrestar el peso de los Estados nacionales y crear un *demos* sobre el que avanzar en el proceso de integración⁵⁶⁸

Una vez más, el Tratado de Ámsterdam no supuso un cambio muy importante en el desarrollo de la política regional comunitaria ni para las instituciones encargadas para ello, y creo que no se produjeron estos grandes cambios porque las instituciones de la UE dedicaron una mayor atención otros problemas y porque, también relacionado con lo anterior, la disparidad regional era un problema que aunque real, se encontraba en vías de solución. Cuando se firmó el Tratado de Ámsterdam, los países de la UE se encontraban en el camino final hacia la moneda única⁵⁶⁹, y este ya fue un hecho lo suficientemente importante en el conjunto global del proceso de integración que el problema regional, en ese momento, dejó de ser una de las preocupaciones principales de las instituciones de la UE. La situación internacional, los problemas generados como consecuencia de la descomposición de la URSS, el problema de la globalización, el camino hacia el euro y la ampliación fueron factores que incidieron en el hecho de que la UE centrara sus esfuerzos en llevar a cabo una serie de reformas, sobre todo en el plano institucional, para mejorar su funcionamiento y su eficacia, para así poder llevar a

⁵⁶⁸ U. Beck, *La Europa cosmopolita. Sociedad y política en la segunda modernidad*, Barcelona, Paidós, p 44.

⁵⁶⁹ La firma del Tratado de Ámsterdam se produjo en junio de 1997, pero su ratificación por parte de todos los países miembros no se produjo hasta 1999, con lo que no entró en vigor hasta el 1 de mayo de 1999. Antes, el 1 de enero de 1998, el euro, la moneda única europea ya se convirtió en la moneda oficial de los países que la adoptaron.

cabo una mayor y mejor proyección hacia el exterior de modo que pudiera llevar a cabo un papel de mayor protagonismo en el peso de las relaciones internacionales.

Esta misma tendencia, como se verán más adelante, se mantuvo en el futuro. Cuando se firmó el Tratado de Niza ⁵⁷⁰ por parte de los países miembros, las cosas no habían cambiado mucho con respecto a la atención de las instituciones de la UE con respecto a sus problemas de funcionamiento interno, proyección internacional y el “problema regional”. En este nuevo Tratado, que modificó los Tratados constitutivos y que siguió con el camino abierto con los Tratados anteriores, también se procuró dar una respuesta desde las instituciones y el derecho para un mejor funcionamiento de la UE y, al igual, que sucedió con los en lo que se refirió a dar una respuesta desde las instituciones de la UE, por un lado, a la nueva situación internacional y las consecuencias de la globalización y, por otro, a la futura adhesión de nuevos miembros ya prevista y que supuso la ampliación de la UE a 25 miembros ⁵⁷¹ primero, y luego a 27 miembros ⁵⁷².

El Tratado de Niza fue también fruto del trabajo de una CIG que se convocó en febrero del año 2000, de forma inmediata tras la puesta en marcha de las reformas introducidas por el Tratado de Ámsterdam. De hecho fue en el Consejo de Ámsterdam, en el momento en que se dio a conocer el texto del Tratado del mismo nombre, cuando se afirmó que era necesario convocar una nueva CIG. Un hecho que se constató en el propio Tratado cuando se afirmó que:

“(…) al menos un año antes de que el número de Estados miembros de la Unión Europea exceda de veinte, se convocará una conferencia de representantes de los gobiernos de los Estados miembros con

⁵⁷⁰ Tratado de Niza en *D.O.C.E n° C 80* de 10 de marzo de 2001

⁵⁷¹ El 1 de mayo de 2004 se produjo oficialmente la adhesión de Chipre, Malta, Polonia, Hungría, Estonia, Letonia, Lituania, República Checa, Eslovaquia y Eslovenia. Con esta ampliación

⁵⁷² El 1 de enero de 2007 se produjo oficialmente la adhesión de Rumania y Bulgaria.

el fin de efectuar una revisión global de las disposiciones de los Tratados sobre la composición y el funcionamiento de las instituciones⁵⁷³.

Ya se advirtió en el Consejo de Colonia⁵⁷⁴ que era una necesidad la convocatoria de la CIG para solventar los problemas institucionales generados a raíz de la ampliación de la UE y en vistas a la nueva ampliación que se iba a llevar a cabo en los años posteriores. Una ampliación que ya estaba programada.

10.2. El Tratado de Niza, la política regional y las Regiones.

Como consecuencia de que las novedades que se introdujeron con el Tratado de Ámsterdam no produjeron los resultados deseados, que aun quedaban asuntos pendientes por resolver desde la puesta en funcionamiento del TUE, como consecuencia de que el euro ya era una realidad, al menos nominal, y que debido a los acontecimientos internacionales la UE intentó asumir un papel internacional de mayor protagonismo, muy pronto se puso en marcha una nueva CIG con vistas a llevar a cabo una nueva reforma de los Tratados constitutivos. Un nuevo Tratado en el que se dieran solución a los asuntos pendientes y que el Tratado de Ámsterdam no pudo solucionar, pero que ante la necesidad actualizar y mejorar el funcionamiento institucional de la UE, pues ya estaba prevista una nueva ampliación a los países de Europa central, oriental y del mediterráneo, se hizo más acuciante el que se tomaran medidas ante este problema y el resto de los retos que se les planteaban a las instituciones de la UE desde diferentes ámbitos. De este modo, como en los casos anteriores, las soluciones que se plantearon desde la UE se basaron en una respuestas institucionales desde la primacía del Derecho, y con esta premisa se reanudaron los esfuerzos para llevar a cabo el

⁵⁷³ Art. 2 del Tratado de Ámsterdam, *op cit.*

⁵⁷⁴ Consejo de Colonia, 3-4 de junio de 1999.

fortalecimiento de las instituciones de la UE y la aprobación del Tratado de Niza⁵⁷⁵ la consecuencia de estos esfuerzos.

Al igual que sucediera con el Tratado de Ámsterdam, en el texto del Tratado de Niza, se aprobaron, principalmente, cuestiones referidas a los problemas institucionales y de funcionamiento que se generaron en el seno de la UE como consecuencia de su ampliación a 15 miembros y con vistas a la futura adhesión de otros diez miembros más. En la década de los años noventa y los años siguientes fueron años de inestabilidad y de grandes transformaciones. La ampliación de la UE a 15 miembros, ya supuso un problema a la hora de lograr la unanimidad a la hora de tomar decisiones con respecto a los temas de mayor importancia. Era necesario que se agilizaran los procesos, porque no se podía caer en la paralización de las instituciones, que era una realidad en algunos momentos, pero es que también tomar decisiones con rapidez hacía que las medidas a tomar fueran más eficaces, y eso revertiría en el conjunto de la ciudadanía y en beneficio de las instituciones. Por lo tanto, había que dar solución a estos problemas e impedir que se agravasen como consecuencia de la futura ampliación de la UE a 25. Por esta razón fue muy importante el Tratado de Niza, para no sólo poner al día el funcionamiento de las instituciones de la UE, sino para establecer las bases de su funcionamiento en los años siguientes también con vistas a la futura ampliación, y en ese punto se relacionaba con la gestión que las instituciones de la UE daban a los problemas y, entre ellos, al “problema regional”.

Las novedades más importantes que se establecieron en el Tratado de Niza estaban destinadas a la mejora en el proceso de la toma de decisiones, la puesta en marcha de la cooperación reforzada entre los países miembros y, también, paliar el problema del déficit democrático de las instituciones de la UE, intentando dotarlas de una mayor

⁵⁷⁵ Tratado de Niza, en *D.O. n° C 83* de 30 de marzo de 2001.

transparencia y de legitimidad democrática ante los ciudadanos⁵⁷⁶. Como se puede apreciar, no eran problemas nuevos, sino que eran problemas que ya se arrastraban de años anteriores y que, a medida que se iba desarrollando el proceso de integración, se fueron planteando nuevas soluciones diversas o se fueron ahondando en los mecanismos que se habían puesto en marcha con anterioridad, como también adaptándose a los acontecimientos internacionales y sus consecuencias para la UE.

En ese momento, las consecuencias de la caída del muro de Berlín, el desmoronamiento de la URSS y el fin de la Guerra Fría aun coleaban. En este sentido, las guerras en la antigua Yugoslavia pusieron de manifiesto algunas carencias de la UE en el plano político, militar y de seguridad. Unos hechos que hicieron que desde la UE se plantearan algunas soluciones con vistas a que la UE pudiera desarrollar un papel de mayor protagonismo en el plano de las relaciones internacionales. Si la UE tuvo que hacerse a un lado y dejar paso a la diplomacia de los EEUU en un asunto que tenía lugar en la frontera de la UE, era la muestra de que había cosas que cambiar, puesto que tampoco podía ser una voz mediadora en otros conflictos, como el árabe-israelí, que también afectaba a su seguridad. Por otro lado, como consecuencia de la globalización se desarrollaron nuevas formas de socialización y un nuevo modelo económico, pero también un nuevo espacio político, cultural y social, lo que guardó una relación directa con el desarrollo de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación. Fue en este contexto de cambio y transformación en el que se planteó que los antiguos países del bloque del Este pudieran reencontrarse, en general, con los países del bloque occidental en la UE como socios. Un hecho que exigió una nueva reflexión acerca del significado de las instituciones de la UE, del propio proceso de integración y de la imagen que la UE debía mostrar al exterior.

⁵⁷⁶ *Ibidem.*

En el momento de la firma del Tratado de Niza, sin duda, el principal objetivo al que estaban dedicadas las instituciones de la UE, así, como buena parte de los gobiernos de los países miembros era el de la puesta en circulación del euro. Este hecho se produjo en 12 de los 15 países miembros de la UE a partir del 1 de enero 2002⁵⁷⁷, aunque ya era la moneda oficial de éstos desde el 1 de enero de 1999⁵⁷⁸. Esta nueva realidad, la de la moneda única, también estaba relacionada con el problema regional que a lo largo de los años anteriores se venía manifestando en el espacio de la UE. Con motivo de la puesta en marcha, desde 1997, se creó el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, que fue un compromiso de política económica y fiscal que firmaron los países miembros de la UE para establecer unos criterios de convergencia en estos ámbitos lo suficientemente sólidos como para garantizar la estabilidad de la economía de la UE con vistas a la implantación de la moneda única y mantener esa estabilidad una vez ésta se convirtiera en una realidad tangible. Un hecho que estaba relacionado con el interés de las instituciones de la UE y los gobiernos de los países miembros de alcanzar una convergencia económica y fiscal, para lo que también era necesario una convergencia social y regional, entre los socios comunitarios, para que estas diferencias no fueran fuente de inflación y por tanto de debilitamiento de la moneda única.

Fue así en el Consejo europeo de Dublín⁵⁷⁹, donde se invitó al ECOFIN a llevar a cabo medidas con tal propósito que tuvieron como resultado la creación de este pacto. Unas medidas que fueron aprobadas al año siguiente en el Consejo europeo de Ámsterdam⁵⁸⁰ y que fueron la base sobre que se desarrolló la convergencia económica de los países miembros que más tarde adoptaron la moneda única común. Entre las que destacó la creación del Banco Central Europeo (BCE), que tuvo lugar el 1 de junio de

⁵⁷⁷ Fuera del euro quedaron por decisión propia el Reino Unido, Suecia y Dinamarca.

⁵⁷⁸ De todos los países de la zona euro salvo Grecia. El euro pasó a ser la moneda oficial griega a partir del 1 de enero de 2001.

⁵⁷⁹ Consejo Europeo de Dublín, celebrado en diciembre de 1996.

⁵⁸⁰ Consejo Europeo de Ámsterdam, celebrado en junio de 1997.

1998. Sólo un mes después de que el Consejo estableciera los 11 países miembros que cumplían los criterios para formar parte de la moneda única y un poco antes de que también el Consejo aprobara las conversiones fijas e irrevocables de las monedas nacionales de los países miembros con respecto al euro. De hecho fueron este tipo de medidas las que en mayor medida estuvieron relacionadas con la puesta en marcha de soluciones a la hora de paliar el problema de disparidad regional en el seno de la UE. El desarrollo de la moneda única, fue el colofón a una política de convergencia económica de los países miembros, pero también una herramienta muy importante de las instituciones de la UE y de los gobiernos nacionales contra la inflación. Un hecho que incidía en otros ámbitos, como el del empleo, que en ese momento era el principal problema al que se referían las instituciones de la UE y los gobiernos de los países miembros. ¿Por qué razón el problema regional, tan importante en los años anteriores, sobre el que se hicieron tantas referencias pasó a un segundo plano en la reforma de los Tratados a partir del Tratado de Ámsterdam?

Para dar respuesta a esta pregunta hay que tener en cuenta diversos motivos. En primer lugar, como he señalado anteriormente, hay que tener en cuenta el gran cambio que supuso para el proceso de integración europeo el TUE. No sólo por el cambio de denominación institucional, por el que nació la UE, que ya era muy importante, sino porque tras esta denominación se encontraba un fuerte impulso en diferentes ámbitos al proceso de integración. El hecho de que de una Comunidad se pasase a la Unión implicó un mayor desarrollo de los lazos políticos entre los países miembros. Se suponía que era el inicio de esa unión política que desde el principio se tuvo en mente y cuyo colofón, no fue otro sino la puesta en marcha de la moneda única.

Con el euro en funcionamiento, los lazos de unión entre los países miembros fueron más y más fuertes en el terreno económico, pero también en el terreno político.

Psicológicamente, para los ciudadanos de los países de la desaparición de las monedas supuso la pérdida de uno de los referentes nacionales más importantes y, en general, una victoria del supranacionalismo de la UE frente al nacionalismo de los países miembros, lo que significó un avance notable en el terreno político en pos de seguir hacia esa unión en este ámbito que era el objetivo principal desde el inicio del proceso de integración. Así, para que el euro se pusiera en marcha, tuvo que llevarse a cabo un proceso de convergencia política, social y económica entre los países miembros. Tan importante fue, que fueron necesarios diferentes ajustes en materia legislativa a lo largo del proceso, y esto explica, por un lado, las reformas de los Tratados constitutivos, pero también el cambio de las políticas de los países miembros en lo que se refirió a política económica, de empleo, transportes y de desarrollo regional. Todas estas materias en las que la UE desarrolló una política activa en esos momentos.

Por último, también y relacionado con lo anterior, hay que tener en cuenta la propia dinámica del proceso de integración. En la década de los noventa la Europa de los 12 pasó a ser la Europa de los 15, y antes de finalizar el siglo, ya estaba prevista la ampliación a 25, con lo que las instituciones de la UE se vieron sometidas al cambio necesario para que siguieran siendo eficaces ante los problemas de los ciudadanos. Fue por estas razones por lo que se puede explicar la constante revisión de los Tratados constitutivos a partir de la puesta en marcha del AUE, pero que se llevó a cabo con mayor velocidad a partir de la puesta en funcionamiento del TUE mediante el que se creó la UE y la respuesta institucional de ésta ante el desarrollo de los acontecimientos en el plano internacional.

Era evidente que si hubo que llevar a cabo una reforma en los Tratados constitutivos para poner al día las instituciones de la UE con respecto a la nueva realidad social, fue por el hecho de que las reformas llevadas a cabo en el Tratado de Ámsterdam no dieron

el resultado apetecido o ya estaban obsoletas en algún momento entre la aprobación del Tratado de Ámsterdam y el Tratado de Niza, con lo que se agravaron los problemas de funcionamiento interno. Pero también, por otro lado, la reforma de los Tratados constitutivos, se explicaría por el hecho del desarrollo de la globalización, de las consecuencias de la revolución en la tecnología de la información y de las consecuencias del final de la Guerra Fría, hicieron que quedara libre un espacio en el marco de las relaciones internacionales que intentó cubrir la UE, adquiriendo un papel de mayor protagonismo en este ámbito en proceso de reorganización.

Todos estos factores incidieron en el hecho de que el problema regional en el seno de la UE pasara a un segundo plano, pero desde luego no fue un problema que se olvidara, ni mucho menos, pues pese a que todo el mundo era consciente de que se estaba viviendo un periodo histórico de gran trascendencia, pese a la inestabilidad política en la que se desarrollaron las relaciones internacionales, el hecho era que el “problema regional” que se desarrollaba en el seno de la UE no sólo no fue lo suficientemente importante como para que el euro no se pusiera en marcha, lo que implicó un control de la inflación por parte de las administraciones públicas, sino que además, se tenía la constancia de que era un problema en vías de solución, lo que también hacía que se progresara en ese proceso de convergencia económica y territorial que incidía sobre el propio proceso de construcción de la Europa de la Unión.

Desde el momento en que se pusieron en marcha los fondos estructurales, las instituciones de la UE eran conscientes de que el “problema regional” era una cuestión a solucionar y en el que desde la década de los años ochenta se volcaron muchos esfuerzos por parte de las administraciones y, por lo tanto, a la altura del cambio de

siglo no era tan acuciante como lo fue en los años anteriores⁵⁸¹. Las cifras del *Sexto informe periódico sobre la situación y evolución socioeconómica de las regiones de la UE*, demostraron que se estaba produciendo una convergencia económica entre las regiones más y menos favorecidas. Por ejemplo, en este texto, se reflejó que el PIB p/c de las 25 regiones más desfavorecidas de la UE pasará de 52% a un 59% de la media de la UE entre los años 1986-1996, como también el hecho de que el PIB p/c de los 4 países de la cohesión pasara en este mismo periodo de un 65% de la media de la UE a un 76'5%. Un hecho que también resaltaba la incidencia de los Fondos estructurales y los Fondos de Cohesión en el seno de la economía de los países miembros⁵⁸². Pero es que además en este mismo informe se afirmó que “este ritmo de convergencia es excepcionalmente rápido tanto desde el punto de vista histórico como desde el punto de vista internacional”⁵⁸³, lo que implicaba que con estas cifras la Comisión se daba por satisfecha con los logros conseguidos hasta ese momento y en ese periodo. También, por otro lado, en el texto se reflejó que algunas de las causas de esta convergencia fueron el aumento de integración económica europea, que a la altura del año 1999, la fecha del informe, se encontraba en la última fase con vistas a la implantación del euro, y la influencia de los Fondos estructurales y los Fondos de Cohesión. Unos fondos que aumentaron su cuantía de forma sucesiva desde su creación, sobre cuyos reglamentos se llevaron a cabo distintas mejoras para mejorar su eficacia. De este modo, se logró que, por ejemplo, los cuatro países de la cohesión duplicaran sus importaciones y exportaciones en términos reales entre el periodo 1989-1999⁵⁸⁴.

⁵⁸¹ Comisión Europea, *Sexto informe periódico sobre la situación y la evolución socioeconómica de las regiones en la UE*, Luxemburgo, Comisión Europea, 1999, p 7.

⁵⁸² *Ibidem*.

⁵⁸³ *Ibidem*.

⁵⁸⁴ *Ibidem*.

Por otro lado, con la aprobación del nuevo Reglamento 1264/1999 del Consejo⁵⁸⁵, por el que se modificó el Reglamento 1164/94 que fue por el que se creó el Fondo de Cohesión, se intentó avanzar en el camino abierto en los años anteriores a la hora de inyectar una ayuda extra para dar solución los problemas regionales y de cohesión territorial más importantes en el seno de la UE de los 15. Por esta razón, con respecto a lo anterior, se llevaron a cabo algunas modificaciones, de entre las más fueron, en primer lugar, el cambio de la moneda en la que se refería el Fondo, que del ecu pasó al euro, puesto que ya en ese año de 1999 el euro ya era la moneda oficial de los países que cambiaron su moneda nacional por la moneda común, y a partir de ese año comenzaron a llevarse a cabo los cambios para que los bancos y el mundo financiero se adaptasen al euro. También, por otro lado, otra reforma introducida por el nuevo reglamento fue el hecho de que ninguno de los países de la cohesión pudiera disfrutar de este fondo si no cumplía sus compromisos de deuda y déficit, tal y como según se estableció en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Un hecho que dejó bien a las claras que el objetivo de la moneda única era la prioridad económica de las instituciones de la UE y que los países de la cohesión debían llevar a cabo unas políticas de desarrollo regional responsables si querían contar con los recursos que podían recibir desde este Fondo. Con lo que las soluciones que se plantearon con el desarrollo de este Fondo estaban supeditadas a la moneda única, aunque, como ya se ha dicho antes el problema regional podía ser un foco de tensión y de inflación que pudiera poner juego la fortaleza del euro.

Por lo tanto, en el seno de las instituciones de la UE y en los gobiernos de los países miembros, con vistas a la solución del problema regional y como una medida a tener en cuenta para que el euro naciera como una moneda fuerte, se resaltó el hecho de que el

⁵⁸⁵ Reglamento del Consejo 1264/1999, en *DOCE n° L 161* de 26 de junio de 1999.

principal problema a solucionar dentro del espacio de la UE era el del desempleo. La UE, en los años anteriores adquirió mayor número de competencias en materia de política social, y en un momento de bonanza económica como lo fueron, en general, los años noventa, se plantearon nuevos objetivos desde el propio Tratado de Ámsterdam con vistas a hacer de la UE el espacio económico más dinámico y competitivo del mundo. Así, el paro en las regiones más favorecidas se mantuvo en torno al 4% durante el último cuarto del pasado siglo, lo que no dejaba de ser una tasa de desempleo que bien pudiera ser estructural, mientras que en el caso de las regiones menos favorecidas este índice aumentó desde el 20 al 24% en este mismo periodo. Por lo que el empleo de los Fondos estructurales y del desarrollo la política regional, tanto a nivel de la UE como de los países miembros, se estimó que era necesario que centrarse su acción en elevar el nivel de riqueza de estas regiones, poniendo en marcha una mayor potencialidad de sus recursos, elevar la productividad del trabajo, en la que jugarían un papel protagonista las nuevas tecnologías, y mediante el desarrollo de programas de formación y reciclaje adecuados para las necesidades del mercado laboral. Unas soluciones que harían aflorar mayores oportunidades de empleo en estas regiones, con lo que el problema del desempleo se paliaría en la medida en que el impacto de los Fondos se empleara en la dirección adecuada. Por esta razón, de acuerdo con la variable del problema del desempleo, la Comisión distinguió diferentes tipos de regiones, como:

1. Regiones con grandes centros urbanos de servicios que ejercen su influencia sobre el territorio. Son regiones con altas tasas de empleo y un alto PIB. El empleo se concentra en el sector servicios y las 25 regiones más favorecidas del espacio de la UE son de este tipo, con una media de producción p/c en torno a un 27% superior a la media de la UE.

2. Regiones industriales, cuya economía se concentra en ciudades de tipo medio, que suelen formar parte de una red. Sus niveles de empleo dependen de la salud de sus industrias, puesto que son regiones en las que suelen aparecer diferentes problemas cuando se encuentran en proceso de reestructuración empresarial.

3. Regiones rurales. Son regiones con un alto nivel de empleo agrícola, con pocas oportunidades de empleo y en constante reestructuración y con necesidades de diversificación económica para mantener los niveles de empleo⁵⁸⁶.

Así, en la medida en que las regiones estuvieran dentro de una u otra tipología sería necesario que las administraciones tomaran medidas específicas. Todo en base a los problemas que se manifestaran en estas regiones a la hora de poner en marcha sus recursos a la hora de crear empleo. No era lo mismo que se partiera de un problema de desempleo derivado de la reestructuración empresarial en la región, que en aquéllas en las que el principal problema fuera el reciclaje del trabajador cualificado o simplemente el hecho de que la región contase con desventajas históricas a la hora de poder crear empleo.

Junto a este problema, las instituciones de la UE identificaron la existencia de otro que, relacionados entre sí, se convirtió en otro factor de referencia a la hora de poner en marcha nuevas políticas y revisar las ya existentes con vistas a paliar el problema de la disparidad regional. Me estoy refiriendo a la productividad. De hecho, según el *Sexto informe periódico sobre la situación y evolución socioeconómica de las regiones de la UE*, al que antes hacía mención, eran éste junto al empleo los dos factores que incidían directamente en el hecho de que en la UE se desarrollara un problema de disparidad regional entre zonas más y menos favorecidas y que, en el exterior, la UE ocupara un

⁵⁸⁶ *Ibidem*, p 8.

puesto de menor relevancia en el mercado internacional del que le correspondía por su potencial.

Éstos eran dos factores económicos a mejorar mediante el empleo de los Fondos Estructurales y de Cohesión, así como también del desarrollo de las políticas regionales correspondientes por parte de los países miembros y de la UE. Pero ambos factores, a la altura del cambio de siglo y en los años siguientes, eran susceptibles de empeorar como consecuencia de la ampliación de la UE y también por el hecho de que las fronteras de la UE durante los años noventa fueron económicamente inestables, así como también en otros ámbitos. Con la caída del muro, con los nuevos lazos de unión entre los países de la UE con países de Europa central y oriental, dibujados por la adopción de éstos de un sistema democrático con un modo de producción capitalista, con el modelo occidental como espejo, surgió la idea de una futura ampliación de la UE a Europa central y oriental. Con esa idea ya se ideó en 1989 el programa PHARE, que era un nuevo programa de la CEE/UE destinado a favorecer el desarrollo de unas mejores condiciones económicas, sociales y de protección del medio ambiente de los países candidatos a formar parte de la UE de Europa central y oriental. Un hecho que se consumaría años más tarde con la adhesión de 10 miembros más primero, y Bulgaria y Rumania, después, un hecho que supuso un salto hacia delante en todos los sentidos en la idea de hacer coincidir los límites geográficos del continente con los límites de un espacio unido, cohesionado e integrado en lo político, lo social y lo económico. La respuesta de la UE ante estos nuevos retos fue una modificación de los Tratados constitutivos, que implicó algunas modificaciones institucionales. Como en los años anteriores, una vez más, se demostró que la UE era un proyecto político basado en la primacía del derecho, y a medida que el proceso de integración europea se fue fortaleciendo y consolidando, mediante la adhesión de nuevos países miembros o

mediante la asunción de nuevas competencias en diferentes ámbitos, siempre se inició este cambio con una reforma de los tratados constitutivos o una aprobación de nuevos reglamentos que marcaban las pautas a seguir. El proceso de integración era una realidad política que siempre se basó en la primacía del derecho, y el desarrollo de las instituciones de la UE siempre estuvo marcado por esta característica.

Por esta razón, cuando se firmó el Tratado de Niza⁵⁸⁷, el principal problema al que se enfrentaban los países de la UE era el hecho de cómo poder desarrollar unas instituciones comunes lo suficientemente eficaces en una UE no ya de 15 miembros, sino de 25, puesto que ya estaba prevista la futura ampliación, aun cuando las instituciones no habían asimilado en su funcionamiento la anterior⁵⁸⁸. El PIB de la Europa de la Unión creció en la década de los años noventa, pero a un ritmo que fue decreciendo a medida que pasaron los años. Por otro lado, la UE se convirtió en una UE de 15 miembros, y la firma del TUE consolidó un mayor peso de los gobiernos de los Estados miembros e hizo que la Comisión europea perdiera peso en el proceso de construcción. Todos ellos fueron factores que hicieron que las cuestiones de funcionamiento institucional se convirtieran en el problema principal a solucionar por parte de la UE y de los países miembros. Por ello en el Tratado de Niza apenas hubo mención al problema regional y tampoco se plantearon grandes cambios en cuanto a la política regional por parte de la UE y de los países miembros. Era un problema que se encontraba en vías de solución, al que puso remedio y, por lo tanto, dejó de tener la importancia que tuvo en los años anteriores. Cómo si no se explican las palabras de R. Prodi (1939-) en 1999 que, haciéndose eco de un estudio de la LSE⁵⁸⁹, afirmó:

⁵⁸⁷ Firmado durante el Consejo europeo de Niza, celebrado entre el 7 y el 9 de diciembre de 2000.

⁵⁸⁸ F. González y J. L. Cebrián, *op cit*, p 168.

⁵⁸⁹ El estudio en cuestión es R. Leonardi, *Coesioni, convergenza, integrazione nell'Unione Europea*, Bolonia, Il Mulino, 1998, principalmente Cap. V pp 135-178.

“Durante más de cuatro décadas se ha producido una reducción notable de la diferencia de desarrollo entre las regiones del centro y las periféricas de la UE; es decir, la integración económica primero y luego el carácter político de la Comunidad ha provocado la convergencia de sus economías regionales de 1950 a 1995. El análisis de los 80 casos regionales para el periodo de 25 años que va de 1970 a 1995, que utiliza las variables del PIB *per cápita* en ecus y PPA (paridad de poder adquisitivo) *per cápita*, y el de los 74 casos regionales para el periodo 1950-1970 así lo confirman”⁵⁹⁰.

Para luego continuar:

“Cuatro décadas de convergencia, integración y cohesión han hecho que la Europa de los años cincuenta (Una Europa que tenía su centro de desarrollo muy desplazado al norte) sea ahora una Europa más integrada, una Europa que concentra en sus regiones mediterráneas, la Península Ibérica e Italia en primer lugar, un enorme potencial de crecimiento”⁵⁹¹.

Por ello, se puede afirmar que no sólo por el contenido de los informes acerca de los fondos estructurales y de cohesión de 1999, sino también por la percepción que las principales instituciones de la UE, y entre ellas la del presidente de la Comisión, R. Prodi, el problema regional en el seno de la UE era un problema que para que dejara de serlo sólo había que, en los años siguientes, seguir trabajando en la misma línea en la que se hizo con anterioridad.

10.3. El problema regional en el Tratado para una constitución para Europa.

Tal y como se puede suponer por lo que se ha comentado con anterioridad, el inicio del siglo XXI fueron años en los que los principales problemas a los que se enfrentaron las instituciones de la UE fueron los referidos a temas de funcionamiento interno, en un contexto en el que la UE se amplió pasando de 15 a 25 miembros, en un primer

⁵⁹⁰ R. Prodi, *Una idea de Europa*, Madrid, Alianza, 2000, p 115-116.

⁵⁹¹ *Ibidem*, p 116.

momento, para luego 27, y los problemas generados como consecuencia de la situación de las Relaciones Internacionales, que también tuvieron una incidencia muy importante en el desarrollo interno de la UE.

En ese momento la situación mundial era ciertamente delicada y convulsa. Después del 11-S y el inicio de la guerra contra el terror emprendida por EEUU y sus aliados en Afganistán e Irak, surgió una nueva oportunidad de que la UE mostrara lo débil de su capacidad de actuación en los asuntos políticos mundiales, a la vez que en el seno de la misma se produjeron serias desavenencias en cuanto al modo de actuación ante este momento de crisis. El mundo, con la desmembración del bloque de la URSS, cambió sobremanera en el terreno de la política, como también en el terreno social, económico y cultural en muy poco tiempo, y eso mismo pasó también con el 11-S y sus consecuencias.

Fue en este contexto de globalización económica, de la inestabilidad de las relaciones internacionales⁵⁹² y con la necesidad de plantear cambios de funcionamiento en el seno de una UE, que se amplió a 25 y, más tarde, a 27, en el que tuvo que desarrollarse el Tratado de Niza. Tras su firma, los acontecimientos se precipitaron y para que la UE pudiera desarrollar un papel activo en el mundo y dar solución a los problemas, se iniciaron los trabajos de la Convención europea para dotar a la UE de una constitución propia. Una constitución mediante la que se reforzarían los lazos de unión de los países miembros en el plano político, a la vez que contribuiría a dar un papel más activo a la institución en el contexto internacional. Hasta ese momento, se habían desarrollado reformas de los Tratados como elemento principal del cambio en el seno de la CEE/UE, pero ya no se pudo avanzar más por ese camino, con lo que se intentó dar

⁵⁹² E. Lamo de Espinosa, *Bajo puertas de fuego. El nuevo desorden internacional*, Madrid, Taurus, 2004.

un salto cualitativo para, siguiendo las líneas de trabajo anteriores y no romper con el espíritu de la institución, seguir avanzando en el proceso de construcción de Europa.

En definitiva, como los anteriores Tratados, con el “Tratado por el que se establece una Constitución para Europa” se trató de dar una respuesta por la vía institucional y desde la supremacía del derecho a los problemas que se le plantearon en ese momento a la UE, con el objetivo de seguir promoviendo el desarrollo económico sostenible, a la vez que se pretendió consolidar y desarrollar en su espacio los valores sociales que se desarrolló la identidad europea. Un concepto al que se le dio un tratamiento específico en el TUE, pero que como señale anteriormente estaba en mente de las instituciones de la CEE en sus inicios y del que ya se preocupó de forma explícita desde la década de los años setenta.

Sobre estas líneas se dibujó la arquitectura política de la UE desde el TUE hacia delante y como ya he señalado, no sólo como una forma de fortalecer los lazos entre los países miembros en el interior, sino también como una proyección de éstos más allá de sus fronteras, intentando llevar a cabo una política exterior activa y responsable en el marco de las relaciones internacionales.

En este sentido, tanto el contenido de la Agenda 2000⁵⁹³, donde se plasmaron de forma específica estos objetivos de la UE, como la Declaración de Laeken, adoptada por el Consejo Europeo de diciembre de 2001, estuvieron los antecedentes claros por los que se encomendó los trabajos de la nueva Conferencia Intergubernamental a una Convención. Con el firme propósito de que su trabajo estuviera legitimado tanto por la unión de Estados y de ciudadanos que era la UE, las fuerzas que hicieron posible la construcción europea en el pasado, u que no se volvieran a repetir los problemas

⁵⁹³ Comisión Europea, “Agenda 2000: Por una Unión más fuerte y más amplia”, Luxemburgo, 1997.

surgidos para las instituciones europeas durante el Consejo de Niza⁵⁹⁴ y en la aprobación del Tratado de Niza⁵⁹⁵.

Para ello, este órgano estaría compuesto por miembros del PE y de los Parlamentos nacionales de los países miembros, junto a representantes de trabajadores y empresarios, todos presididos por el ex Presidente V. Giscard d'Estaing (1926-) con lo que, por primera vez, fueron los representantes directos de los ciudadanos, quienes tuvieron que elaborar Derecho básico en la UE. Así, con la creación de la Convención, como nuevo instrumento de trabajo, se pretendió llevar a cabo el proceso de reforma de los Tratados constitutivos, buscando con ello la legitimidad democrática de cuyo déficit se tacharon a las instituciones de la CEE/UE⁵⁹⁶ en los años precedentes y que, como se pudo apreciar en la Declaración de Laeken sobre el futuro de la UE, era un problema al que se quería poner solución inmediata desde el ámbito de la UE⁵⁹⁷. No en vano aquí se hizo una mención directa al reto democrático al que se enfrentó la UE en el inicio del siglo XXI, donde “es preciso acercar las Instituciones europeas al ciudadano”⁵⁹⁸, además de que la UE “debe de ser más democrática, transparente y eficaz”⁵⁹⁹.

El trabajo de la Convención se extendió en el tiempo a lo largo de 17 meses. Casi un año y medio de reuniones en sesión plenaria, que fueron un total de 26, y de debates públicos, que en estas sesiones se llegaron a las 1800 intervenciones, en los que se puso de manifiesto la dificultad de dotar a la UE de una constitución propia en la que todos los países miembros y todos los ciudadanos se sintieran identificados en la nueva constitución. El hecho de que se hiciera hincapié desde diversos sectores en que se

⁵⁹⁴ Consejo Europeo, celebrado en Niza los días 7 y 8 de diciembre de 2000.

⁵⁹⁵ Tratado de Niza, firmado por el Consejo europeo el 26 de febrero de 2001.

⁵⁹⁶ A. Moravcsik, “In defence of democratic deficit” en *Journal of Common Market Studies* Vol 40, number 4, November 2002, p 603-624.

⁵⁹⁷ Consejo Europeo, “Declaración de Laeken sobre el futuro de la UE”, 14-15 de diciembre de 2001.

⁵⁹⁸ Ibidem.

⁵⁹⁹ Ibidem.

reflejara en la Constitución las raíces cristianas⁶⁰⁰, así como su herencia humanística grecolatina y el desarrollo técnico-científico. Un hecho que sólo tuvo una mención implícita en el preámbulo cuando se afirmó que la Constitución se inspiró en “(...) la herencia cultural, religiosa y humanista de Europa, a partir de la cual se desarrollaron los valores universales de los derechos inviolables e inalienables de la persona humana, la democracia, la igualdad, la libertad y el Estado de Derecho”⁶⁰¹.

Por otro lado, también, es necesario destacar que tampoco se tenía muy claro cuál fue el resultado del trabajo. Francisco Aldecoa Luzárraga expresó que:

“El Tratado Constitucional no es ni un Tratado ni una Constitución tampoco es un híbrido, sino un sincretismo. Es un desarrollo que se aplica a nuevas necesidades, no es ni un Tratado internacional clásico ni una Constitución, sino una mutación de ambos, reflejo de la Unión Europea, esa otra realidad política que tampoco es ni una organización internacional <<*stricto sensu*>> ni un Estado”⁶⁰².

De hecho, el profesor F. Aldecoa afirmó que la Constitución europea era en su inicio un Tratado al uso, en el momento de su gestación, para pasar a ser una Constitución en el momento en que fuera aprobada por los países miembros fuera asumida por éstos como la principal referencia jurídica⁶⁰³. Pero es que tampoco el Tratado Constitucional era, por su forma y su contenido, ni un Tratado ni una Constitución al uso.

Más allá de esto, a lo que volveré posteriormente, el contenido del *Tratado para una Constitución para Europa* reflejó la importancia de los problemas a los que se enfrentó la UE en ese instante se desarrollaron. Tanto en el interior como en el exterior. Porque este Tratado fue, no sólo una pretendida norma jurídica suprema para todos los países miembros, sino también un compendio de las instituciones y organismos de la UE,

⁶⁰⁰ Casiano Floristán, “Las raíces cristianas de Europa” en *El País*, 29-05-2003.

⁶⁰¹ F. Aldecoa Luzárraga, en preámbulo del *Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*, Madrid, RIE y Biblioteca Nueva, 2004, p 90.

⁶⁰² Ibidem, p 22.

⁶⁰³ F. Aldecoa Luzárraga, “Una Europa”. *Su proceso constituyente (2000-2003). La innovación política europea y su dimensión internacional. La Convención, el Tratado constitucional y su política exterior*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2003, p 257.

donde también se explicó su función y funcionamiento, a la vez que se dibujaron las líneas maestras a seguir por las políticas de la UE, que en conjunción con los valores, derechos y objetivos que se afirmaron en el texto, nos mostraban claramente la actuación en los principales ámbitos que las instituciones de la UE iban a tener en el futuro para solucionar los problemas que se les planteaban.

Por otro lado, el texto del Tratado constitucional estaba muy lejos de las formas que presentaban las constituciones de cualquiera de los países miembros. El interés por hacer más efectivas sus instituciones ante los problemas de los ciudadanos, impulsar el desarrollo democrático en su ámbito de actuación, presentar a la UE como una Europa unida en las instituciones internacionales y, todo ello, manteniendo unos niveles de desarrollo económico, fueron los vectores sobre los que se desarrolló el trabajo de la Convención, cuyo resultado final quedó reflejado en el texto los valores, las instituciones, los ámbitos y las formas de actuación sobre los que se debían desarrollar su labor, a la vez que se destacó también los ámbitos en los que los Estados miembros debían llevar a cabo una cooperación más estrecha, pero todo ello de una forma que se alejaba de la ortodoxia en la que tradicionalmente se crearon las constituciones y haciendo un texto demasiado extenso y complicado como para que de él la ciudadanía europea tuviera una idea clara de su significado.

En lo que al desarrollo de una política regional a nivel de la UE y los objetivos a alcanzar con su desarrollo, el texto del Tratado constitucional no expresó demasiadas novedades con respecto a los años anteriores. De hecho, la única novedad que se introducía en este texto era el hecho de que en el art. I-5.1 se afirmó que:

“La Unión respetará la igualdad de los Estados miembros ante la Constitución, así como su identidad nacional, inherente a las estructuras políticas y constitucionales de éstos, también en lo referente a la autonomía regional y local. Respetará las funciones esenciales del Estado, especialmente las que tienen

por objeto garantizar su integridad territorial, mantener el orden público y salvaguardar la seguridad nacional”⁶⁰⁴.

Lo que supuso, por un lado, la primera vez que se reconoció en un Tratado la autonomía política de las Regiones de los países miembros y su importancia a la hora de avanzar en el desarrollo de la democracia y, por extensión, en el proceso de integración europea. Todo ello en relación con el desarrollo de una política regional y de cooperación entre las regiones que estuvo promocionando y alentando durante los años anteriores. A la vez que, también por otro lado, suponía el reconocimiento de la inviolabilidad territorial de los Estados miembros, eliminando la posibilidad de que la Constitución europea pudiera servir de coartada a los nacionalismos independentistas y que se produjeran fenómenos de desmembración nacional en el territorio de algunos de los países de la UE y nacieran nuevos Estados. Así con el art. III-220 no expresó nada nuevo cuando se afirmó que:

“A fin de promover un desarrollo armonioso del conjunto de la Unión, ésta desarrollará y proseguirá su acción encaminada a reforzar su cohesión económica, social y territorial.

En particular, la Unión intentará reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las distintas regiones y el retraso de las regiones menos favorecidas.

Entre las regiones afectadas se prestará especial atención a las zonas rurales, a las zonas afectadas por una transición industrial y a las regiones que padecen desventajas naturales o demográficas graves y permanentes como, por ejemplo, las regiones septentrionales con una escasa densidad de población y las regiones insulares, transfronterizas y de montaña”⁶⁰⁵.

Lo que mostró claramente el hecho de que no cambiaron demasiadas cosas en cuanto a cómo se percibió el “problema regional” en la Constitución con respecto a los textos anteriores, como también, que en lo que a la política regional de la UE, las referencias

⁶⁰⁴ Art. I-5.1, *op cit*, RIE y Biblioteca Nueva, 2004.

⁶⁰⁵ Art. III-220, *op cit*, RIE y Biblioteca Nueva, 2004.

que a ésta se hicieron en el texto del Tratado constitucional, fueron una recapitulación de objetivos y de la actividad desarrollada por las instituciones de la UE en los años precedentes, con lo que se estaba afirmando de hecho una prolongación de las formas y objetivos sobre las que se desarrolló esta política en los años anteriores.

Algunos temas que en ese momento eran objeto de debate dentro de las instituciones de la UE y de las asociaciones regionales referidas al papel a jugar por los entes locales en el proceso de construcción de Europa no quedaron definidos claramente en el Tratado constitucional. Con lo que fueron temas que quedaron abiertos para el futuro, pese a que en el pasado y, en ese momento, con la ampliación eran de gran actualidad. Así, con la resolución del PE del 14 de enero de 2003⁶⁰⁶ que tenía su antecedente en el Dictamen del CdR de 21 de noviembre de 2002⁶⁰⁷, acerca del papel de las administraciones locales y regionales en el proceso de construcción de la UE ampliada a 25 miembros, se pusieron las bases para que en el Tratado constitucional se manifestase la importancia del desarrollo del principio de subsidiariedad. Un principio del que se venía hablando en los años anteriores para definir las atribuciones de las administraciones de los gobiernos centrales de los países miembros y de la UE, pero que a partir de ese momento y por este Tratado requería de un papel político más activo de las regiones y poderes locales con el fin de profundizar en los lazos de unión entre los países miembros, como también colaborar en la toma de decisiones y en la propia concepción de la política de la UE. Lo que implicaba la inclusión de los entes locales y las administraciones regionales en la aplicación de ese principio de subsidiariedad. En esos mismos términos habló el Presidente de la Comisión, R. Prodi (1939-) cuando dijo que:

⁶⁰⁶ Resolución del PE, “El papel de los poderes regionales y locales en la construcción europea”, 14 de enero de 2003

⁶⁰⁷ Dictamen del CdR, “El papel de las regiones en la construcción europea”, 21 de noviembre de 2002.

“(.....) es vital para las regiones y los entes locales desempeñar un papel más activo.... Debe existir una mayor participación desde abajo en el proceso de la toma de decisión de la UE hasta la concepción. Los Estados miembros... deben hacer que las Regiones y los entes locales participen en la elaboración de las posiciones nacionales en el seno del Consejo. La Comisión desea un diálogo más organizado con los protagonistas regionales, urbanos y locales”⁶⁰⁸.

En definitiva, al igual que pasó con el Tratado de Niza, con el Tratado constitucional se pretendió poner remedio a los problemas que en esos momentos afectaron a la UE, entre ellos el de paliar la falta de legitimidad democrática de sus instituciones, con el acercamiento de éstas a los ciudadanos y el desarrollo de los valores europeos, tanto en el espacio propio como a nivel internacional. Así, se reconoció la importancia que en este contexto tenían que desarrollar las Regiones, como elementos sobre los que desarrollar la idea de democracia que se promocionaba desde las instituciones de la UE, a la vez que también servían como instrumentos políticos al servicio de la idea de desarrollar una UE política y económicamente más fuerte, para lo que también servirían como marco de referencia espacial del desarrollo de las ideas y procesos políticos, económicos, sociales y culturales en el espacio de la UE. Con lo que, en general y a grandes rasgos, que no supuso ninguna novedad con respecto a lo expresado por las instituciones de la UE en los años anteriores. De hecho, más bien, y así lo expresó el CdR⁶⁰⁹, el texto del Tratado constitucional fue una manifestación de que las instituciones de la UE estaban dedicando sus esfuerzos a otros problemas y, por las pocas referencias y novedades del texto en materia de política regional, se marcó una línea continuista con respecto a la dimensión regional con la que la CEE/UE desarrolló sus políticas en los años anteriores. Al igual que sucedió en los años anteriores, en el

⁶⁰⁸ R. Prodi, *Le rôle des régions dans le processus de construction de la nouvelle Europe - Gouvernance et convention. Rencontre avec les Présidents des régions d'Europe*, Bellagio, 15 de julio de 2002.

⁶⁰⁹ Dictamen del CdR, op cit, 21 de noviembre de 2002.

Tratado de Ámsterdam y el de Niza, los asuntos de organización y funcionamiento interno que se exigían, como consecuencia de la ampliación a 25 miembros y del papel de la UE en el las relaciones internacionales.

Como muestra de todo esto, por ejemplo, en el art. I-32 y en la sección segunda de la Parte III del Tratado constitucional, art. 386-388, se hizo mención al carácter consultivo del CdR. Una característica que se mantenía con respecto a los años anteriores, a la vez que se hizo referencia al número de miembros que como máximo podía tener, que no podía ser superior a 350, al periodo de mandato de sus miembros, que sería de cinco años, y del reglamento por el que se regiría su funcionamiento interno, que sería aprobado por el propio Comité y en el que su Presidente y una mesa de miembros tendrán el principal protagonismo. De todo ello, también como característica que se mantenía de los años anteriores, es de resaltar el hecho de que los miembros del CdR debían ser miembros de administraciones locales y regionales elegidas por los ciudadanos⁶¹⁰, lo que era una característica que propia en los años anteriores y un intento de dotar de legitimidad democrática a la institución. Una característica que se complementaría con el contenido del art. III-388, donde se afirmó que “El CdR será consultado por el PE, por el Consejo o por la Comisión en los casos previstos por la Constitución y cualesquiera otros en que una de dichas instituciones lo estime oportuno, en particular aquéllos que afecten a la cooperación transfronteriza”⁶¹¹. Lo que nos da una idea de que parecía que era una realidad asumida por las instituciones de la UE de que la solución al problema regional en el marco de la UE pasaba por el desarrollo de la cooperación transfronteriza. Un hecho que siempre contó con el beneplácito de las instituciones de la UE, aunque en algunos casos escapaba a su control, lo que no era obstáculo para que representara un sistema de intercambio de ideas y soluciones para

⁶¹⁰ Art I-32.2, *op cit*, RIE y Biblioteca Nueva, 2004.

⁶¹¹ Art. III-388, *ibídem*.

paliar los problemas de cohesión territorial que se planteaban dentro del espacio de la UE.

Por otro lado, a mi entender, no era importante el hecho de que el CdR tuviera que ser consultado sino la obligatoriedad de hacerlo en los casos referidos a éste ámbito por el PE, la Comisión o el Consejo lo que resaltó la importancia de la opinión y percepción de las instituciones regionales a la hora de desarrollar la política regional de la UE y de los países miembros. Esto, unido al hecho de que el CdR pudiera emitir un dictamen por iniciativa propia siempre que estimara que sus intereses estaban en juego, y no sólo cuando fueran requeridos por el triunvirato institucional de la UE, otorgó al CdR una mayor importancia a la hora de participar en la elaboración y gestión de las políticas de la UE en materia regional. Un hecho que de forma implícita se reconoció en el Tratado constitucional y que reflejaba la importancia creciente de las regiones en los años anteriores en el desarrollo del proceso de integración.

En gran medida, esto fue consecuencia de que uno de los objetivos destacados en el enunciado del Tratado constitucional seguía siendo la “cohesión económica, social y territorial y la solidaridad entre los Estados miembros”⁶¹², que de forma parecida se citó en los Tratados constitutivos. Un enunciado en el que se también se resaltó la pérdida de la visión regional de los problemas, o al menos de forma explícita, que se estaba produciendo en el seno de las instituciones de la UE. En los 448 artículos del Tratado constitucional fueron pocas las referencias explícitas a los problemas existentes entre regiones más y menos favorecidas o a las disparidades regionales. De hecho, casi todo se redujo al contenido del art. III-220, en el que se decía que “A fin de promover un desarrollo armonioso del conjunto de la Unión, ésta desarrollará y proseguirá su acción encaminada a reforzar su cohesión económica, social y territorial. En particular, la

⁶¹² Art. I-3.3, *ibídem*.

Unión intentará reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las distintas regiones y el retraso de las regiones menos favorecidas”⁶¹³, para luego resaltar la especial atención que las instituciones de la Unión prestarán a las regiones rurales, a las regiones en las que se esté llevando a cabo un proceso de reconversión industrial y las que padezcan desventajas naturales con respecto al resto que les impidan desarrollar sus potencialidades económicas, como sería el caso de las regiones montañosas o las regiones con una baja densidad de población. Lo que era una continuación del trabajo llevado a cabo desde las instituciones de la UE en los años anteriores. Lo que significaba el desarrollo de una acción de la UE en materia de política regional a través de la puesta en marcha de los fondos estructurales y de cohesión, mediante los cuales se trataría de llegar “a los objetivos marcados (...) a través de las políticas y acciones de la Unión, con la consecución del mercado interior, y además, mediante los fondos estructurales (FEOGA, sección “orientación”, FSE y FEDER) y la acción del BEI y el resto de los instrumentos financieros”⁶¹⁴.

De este modo, quedó reflejado en el Tratado constitucional el que el FEDER “estuviera destinado a contribuir a la corrección de los principales desequilibrios regionales dentro de la Unión mediante una participación en el desarrollo y en el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas y en la reconversión de las regiones industriales en declive”⁶¹⁵, así como también el que el FEOGA sección “orientación” y FSE se utilizarán de acuerdo con el desarrollo de las leyes de la UE⁶¹⁶, en el marco de la PAC para el primero, y de acuerdo con el objetivo de mejorar el mercado interior y contribuir a elevar el nivel de vida y las condiciones de trabajo de los trabajadores. También hubo una mención explícita en este contexto para el Fondo de Cohesión que

⁶¹³ Art. III-220, *ibídem*.

⁶¹⁴ Art. III-221, *ibídem*.

⁶¹⁵ Art. III-222, *ibídem*.

⁶¹⁶ Art. III-224, *ibídem*.

“creado mediante ley europea, proporcionará una contribución financiera a la realización de proyectos en los sectores del medio ambiente y de las redes transeuropeas en materia de infraestructuras del transporte”⁶¹⁷. Todas estas menciones explícitas al modo en que se debían desarrollar los distintos fondos de la UE, no era sino dejar plasmado la forma en que se venían desarrollando en los años anteriores, con lo que no se puede hablar de que con el Tratado constitucional se fueran a introducir ninguna novedad en este ámbito.

Por otro lado, tampoco fue una novedad la relación que la Unión estableció en el texto entre el empleo de estos fondos en ciertos ámbitos con el desarrollo del mercado único, sino más bien al contrario. Así, en el art. III-238 se afirmó que “serán compatibles con la Constitución las ayudas que respondan a las necesidades de coordinación de los transportes o que correspondan al reembolso de determinadas obligaciones inherentes a la noción de servicio público”⁶¹⁸, con lo que se estableció la relación entre la creación de redes transeuropeas de transporte con el desarrollo de las regiones menos favorecidas, lo que hacía más viable y fuerte el mercado único, con lo que también era más factible alcanzar los objetivos planteados.

Unos objetivos que se reflejaron en los art. III-130 y art. III-220, donde se afirmó que haciendo “posible que los ciudadanos de la Unión, los operadores económicos y los entes regionales y locales participen plenamente de los beneficios derivados de la creación de un espacio sin fronteras interiores”⁶¹⁹ la Unión “contribuirá al establecimiento y al desarrollo de redes transeuropeas en los sectores de infraestructuras de transportes, las telecomunicaciones y la energía”⁶²⁰ teniendo “(...) en cuenta, en particular, la necesidad de conectar las regiones insulares, aisladas y periféricas con las

⁶¹⁷ Art. III-223, *ibídem*.

⁶¹⁸ Art. III-238, *ibídem*.

⁶¹⁹ Art. III-246, *ibídem*.

⁶²⁰ *Ibidem*.

regiones centrales de la Unión”⁶²¹, con lo que se afirmó que se harían compatibles la creación de estas redes transeuropeas con el desarrollo del Fondo de Cohesión⁶²², Unos Fondos de Cohesión de los que en la Europa de los 15 sólo disfrutaban Grecia, España, Irlanda y Portugal y que con la ampliación a 25 miembros, también podría aplicarse a los nuevos miembros.

Desde que se puso en marcha el FEDER, las instituciones de la CEE/UE siempre mostraron su interés por manifestar la compatibilidad entre los fondos estructurales y el resto de las subvenciones con la creación del mercado único de libre competencia, y la elaboración del Tratado constitucional fue una oportunidad para que quedara clara esta compatibilidad. He resaltado antes la relación que había entre el Fondo de Cohesión y el desarrollo de las redes transeuropeas, pero es que, en general, la UE consideraba compatibles con el Mercado único “las ayudas destinadas a favorecer el desarrollo económico de las regiones en las que el nivel de vida sea anormalmente bajo o en las que exista una grave situación de subempleo, así como el de las regiones contempladas en el art. III-424, (que son las referidas a las regiones ultraperiféricas) habida cuenta de su situación estructural, económica y social”⁶²³, aunque también, en particular, consideraba que eran compatibles las ayudas destinadas a favorecer el crecimiento económico de las regiones de Alemania Federal, que formaron parte de la antigua RDA, y que sufrían ciertas desventajas con motivo de esta división⁶²⁴, así como las ayudas destinadas a subvencionar proyectos “de interés común europeo o destinadas a poner remedio a una grave perturbación en la economía de una Estado miembro”⁶²⁵ y las “destinadas a facilitar el desarrollo de determinadas actividades o de determinadas

⁶²¹ *Ibidem.*

⁶²² Art. III-247.c, *ibidem.*

⁶²³ Art. III-167.3.a, *ibidem.*

⁶²⁴ Art. III-167.2.c, *ibidem.*

⁶²⁵ Art. III-167.3.b, *ibidem.*

regiones económicas, siempre que no alteren las condiciones de los intercambios en forma contraria al interés común”⁶²⁶.

Nada nuevo con respecto a lo anterior. El Tratado constitucional no incluía apenas novedades con respecto al desarrollo de las políticas comunitarias, tanto en lo que se refería a su desarrollo como en lo que se refería a sus objetivos. La coordinación y complementariedad de las políticas de la UE con la de los Estados miembros seguía siendo una máxima a la hora de lograr los objetivos planteados con la máxima eficacia y eficiencia y siempre respetando las reglas del Mercado único europeo⁶²⁷. Además, creo que también es necesario señalar el hecho de que el Tratado constitucional fue una solución desde el ámbito del Derecho a los problemas de gestión que se mostraron en el marco de una Europa ampliada y en él se reflejaron tanto los objetivos de la Unión como las políticas y los ámbitos sobre los que actuaría para conseguirlos. Por esa razón, en el Tratado constitucional se resaltan más este tipo de cuestiones que ninguna otra, máxime, cuando se tenía la certeza de que el problema regional iba a agravarse sobre todo como consecuencia de la ampliación a 25, aunque también ésta era una tendencia que ya se apreciaba en algunas regiones de los países miembros de la Europa de los 15, tal y como lo expresó el CdR a finales del 2001⁶²⁸.

Lo cierto es que en la propia gestación del Tratado constitucional, las menciones al problema regional fueron cada vez menos. En la versión provisional que se hizo en julio de 2003, si hubo distintas referencias a la disparidad regional entre las diferentes regiones del espacio de la UE. Unas referencias, que como he destacado en las líneas anteriores se perdieron en la versión definitiva, que lugar en noviembre de ese año de

⁶²⁶ Art. III-167.3.c, *ibídem*.

⁶²⁷ Art. III-177, *ibídem*.

⁶²⁸ Dictamen del CdR sobre “El segundo informe sobre la cohesión económica y social” de 14 de noviembre de 2001.

2003, más centradas en la actividad política de la UE y en las cuestiones de funcionamiento institucional.

De todos modos, como consecuencia de la negativa en referéndum de este Tratado constitucional en Francia y Holanda⁶²⁹, el tratado constitucional nunca llegó a entrar en vigor y llevaría a cabo una revisión del mismo hasta la entrada en vigor, años más tarde, del Tratado de Lisboa, que fue un sucedáneo del Tratado constitucional, ante la necesidad de llevar a cabo reformas de funcionamiento en la UE con 25 miembros.

10.4. Las asociaciones regionales ante el Tratado constitucional.

A la altura del inicio del siglo XXI las instituciones de la UE tenían muy claro que el papel a desempeñar por las regiones de los países. Las regiones, económicamente, desempeñaron una labor muy importante, porque en el marco de una economía globalizada, representaban la primera escala sobre la que se desarrollaron las interdependencias que caracterizaron este modelo de desarrollo. Pero la cuestión, principalmente, se relacionaba con el papel a desarrollar en el marco político, puesto que si estaba claro que el desarrollo político de las regiones estaba relacionado con la idea de democracia⁶³⁰, habría que poner aquí un límite claro para que no sirviera de coartada a los movimientos etnonacionalistas que reaparecieron y/o se desarrollaron en Europa, según los casos, desde el final de la década de los sesenta, como también se consideró una prioridad el mantener el principio de la UE como una institución surgida de la unión de Estados. Salvaguardando un papel protagonista para éstos en el proceso de integración y en el desarrollo de las políticas de la UE y en la aplicación del derecho

⁶²⁹ El referéndum para la ratificación del Tratado constitucional se llevó a cabo en Francia el día 29 de mayo de 2005 y resultó ganador el “no” con el 55% de los votos y con un 66% de participación. Por su parte, en Holanda se celebró el referéndum el día 1 de junio, y también venció el “no”, con un 61’5% de los votos con un 63’3% de participación.

⁶³⁰ Resolución del Parlamento Europeo sobre “El papel de los poderes regionales y locales en la construcción europea (2002/2141(INI))” de 14 de enero de 2003.

de la UE. Entre estos límites políticos, económicos y sociales se dibujó el papel a jugar por las regiones en el marco de la UE.

Por otro lado, el objetivo de acercar las instituciones de la UE a los ciudadanos seguía siendo una de las principales referencias de las instituciones a la hora de actuar, y en ello se pensó cuando el PE emitió una resolución en la que pidió que:

“(....) la Constitución Europea defina de manera precisa el ejercicio, la aplicación y el control del principio de subsidiariedad; pide asimismo que, cuando la transposición de directivas al Derecho nacional sea competencia de las regiones, éstas disfruten, en la elección de los métodos, de la misma flexibilidad que las autoridades nacionales cuando son ellas las competentes; pide además a los Estados miembros que refuercen los mecanismos internos de participación de las regiones y de las colectividades territoriales, en particular las dotadas de poderes legislativos”⁶³¹.

Evidentemente, aunque las instituciones de la UE pudieran pensar que la aprobación del Tratado constitucional no significara el final del camino sino una parte más del proceso, era una percepción generalizada que se daría un salto cualitativo tan grande que habría un antes y un después en la historia de la Unión tras su entrada en vigor. Desde luego principalmente quedarían asentadas las bases sobre las que desarrollar el modelo político de la UE, así como en el resto de los ámbitos, fortaleciendo aun más los lazos de unión entre los países miembros en el ámbito político. Muy importantes en lo que a la toma de decisiones dentro del Consejo se refiere, al modo de organización y de funcionamiento de las instituciones y el papel a desempeñar por los parlamentos nacionales en el desarrollo de la UE. Por esta razón, y aprovechando que los trabajos de la Convención se desarrollaron de un modo abierto, incluso se les podían hacer peticiones, que diferentes instituciones y organismos, como el CdR, dentro del ámbito de la UE y, fuera de él, las asociaciones regionales, hicieron pública su opinión con

⁶³¹ *Ibidem.*

respecto a cómo se llevó a cabo el trabajo y cómo finalmente se plasmó en el texto definitivo del Tratado constitucional el papel a jugar por las regiones en el marco de la UE y las soluciones al “problema regional”.

Así, el CdR, en una declaración oficial afirmó, tras su reunión extraordinaria de Dublín, su interés porque se dotara a la ciudadanía de la Unión de una Constitución lo antes posible⁶³², y para ello insta a los Jefes de Estado y de Gobierno de los países miembros a que redoblen sus esfuerzos con este objetivo con vistas al Consejo europeo que se celebraría en Bruselas los días siguientes⁶³³.

Fue allí, en Bruselas y en este Consejo donde se debatieron, principalmente, temas de seguridad interior, de lucha contra el terrorismo y de coordinación entre los países miembros en este ámbito. El Consejo en ese momento era muy sensible a estos temas, ya que sólo unos días antes tuvieron lugar los atentados terroristas en diferentes trenes de cercanías en Madrid. Por esta razón, en un Consejo que en principio estaba destinado a evaluar la Estrategia de Lisboa, principalmente en lo que se refería a la situación económica, social y medioambiental en la UE, se dio por bueno sin más el trabajo previo de COREPER y no se introdujeron aclaraciones ni nuevos puntos de debate en estos ámbitos, pero, por otro lado, sí se llevó a cabo una declaración conjunta acerca de la lucha contra el terrorismo⁶³⁴. Así, como consecuencia de los acontecimientos, el “problema regional” quedó un poco al margen y no hubo mención al respecto, lo cual tampoco era una cuestión de demasiada urgencia en ese momento. La elaboración del Tratado constitucional siguió y el CdR con respecto a éste instó a la Convención para que:

⁶³² CdR, “Declaración sobre el proceso constitucional de la Unión”, Bruselas, 25 de marzo de 2004.

⁶³³ Consejo europeo, celebrado en Bruselas los días 25 y 26 de marzo de 2004.

⁶³⁴ Consejo Europeo, “Declaración sobre la lucha contra el terrorismo”, Bruselas, 25 de marzo de 2004.

“(....) no se pierdan de vista los avances históricos del proceso constitucional, en particular los de su etapa de convención, que fue abierta, participativa e inclusiva, y se adhiere al proyecto presentado por la Convención Europea a los Jefes de Estado y de Gobierno como fundamento para el futuro Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa. A este respecto, exhorta a la Conferencia Intergubernamental a que, desde el momento en que reanude sus trabajos, confirme el reconocimiento en la Constitución del papel que desempeñan los entes locales y regionales en el proceso de construcción europea ratificado por la Convención. Por último, el Comité de las Regiones hace un llamamiento a los representantes elegidos regionales y locales de la Unión para que se movilicen a favor del proceso constitucional con ocasión de las próximas elecciones europeas”⁶³⁵.

De este modo, el CdR hizo pública su postura de apoyar el trabajo que se estaba llevando a cabo en ese momento con vistas a aprobar una Constitución europea, como también instó a las instituciones regionales y locales de los países miembros a que también apoyaran este trabajo, en el que se vería reconocida su función en cuanto al desarrollo de la idea de democracia, la vertebración del espacio de la UE y en favor de su desarrollo económico y político.

Este apoyo fue la nota general también en el caso de las asociaciones regionales. Así, la CRPM declaró “su satisfacción por los progresos realizados gracias al proyecto de Tratado Constitucional, que reconoce el papel de las regiones como actores de la construcción europea”⁶³⁶, así como también “se congratula por la inclusión del principio de cohesión territorial en el proyecto de Tratado. Considera que ésta es la base jurídica en la que pueden sustentarse las posibilidades de un desarrollo más policéntrico del territorio europeo. (....) Por lo demás, ahora la Comisión Europea y el Consejo tienen que convocar una reflexión en profundidad para materializar esa perspectiva en el

⁶³⁵ CdR, *ibídem*, 25 de marzo de 2004.

⁶³⁶ Declaración final de la XXXII Conferencia de la CRPM, 22-24 de septiembre 2004, Stavanger (Noruega)

marco de una competencia compartida. La C.R.P.M. aportará su contribución a ello”⁶³⁷. Con lo que quedó claro el hecho de que la CPRM no sólo apoyó el trabajo que se llevó a cabo para la elaboración del Tratado constitucional, sino que estaba dispuesta a prestar su apoyo a la Convención para que en el texto final quedara reflejada la disposición de la UE a resolver el problema regional y llevar a cabo una política activa en favor de una mayor cohesión territorial en todo el espacio de la UE. Por esta razón, la CRPM acogió “(...) con satisfacción las propuestas de la Comisión Europea sobre la futura política de cohesión. Rinde especial homenaje al Comisario Michel Barnier y a sus servicios por la calidad del diálogo permanente que se ha llevado a cabo durante los cuatro años de preparación de las propuestas. El Buró Político ya se ha explicado al respecto en diferentes documentos y concretamente en su reacción ante la publicación del tercer informe sobre la cohesión económica y social y del informe intermedio sobre la cohesión territorial”⁶³⁸.

En el mismo sentido la Comisión Arco Atlántico, una de las Comisiones de la CPRM, en la declaración oficial de su reunión de Bilbao, sólo un poco más tarde, a finales de junio, apoyó públicamente tanto el hecho de que se aprobara el Tratado constitucional como sus consecuencias con respecto al nuevo papel que se introducía en este texto para las regiones. Para la institución, el nuevo reconocimiento del papel de las instituciones regionales y locales era, en su opinión, un punto de partida muy bueno sobre el que poder desarrollar mejor su labor. Para ello, también apoyaron públicamente el desarrollo de una política regional de cohesión mediante la cual se alcance el objetivo de “convergencia” que se pretendió en los años anteriores, así como el desarrollo de una política activa a nivel regional de desarrollo del empleo y de la competitividad como

⁶³⁷ *Ibidem.*

⁶³⁸ *Ibidem.*

complemento a los esfuerzos que en estos ámbitos estaban desarrollando los países miembros⁶³⁹.

También, la Comisión Arco Atlántico recordó en esta Declaración el hecho de que la ampliación de la UE a 25 miembros tendría un efecto estadístico pernicioso sobre la disparidad regional en el seno de la nueva UE, con lo que manifiesta su deseo de que se lleven a cabo mayores esfuerzos en favor de una mayor convergencia interregional, para lo que pide una mejor financiación por parte de las instituciones de la UE, un mayor desarrollo de la política regional y de los fondos estructurales y de cohesión, a la vez que pidió que se siguieran manteniendo las premisas de este desarrollo a través de la cooperación transfronteriza y el desarrollo de infraestructuras y redes de comunicación en las regiones más desfavorecidas⁶⁴⁰.

La ARE, en también valoró positivamente la elaboración del Tratado constitucional. En el mes de mayo del 2005, la ARE expuso su nuevo plan de colaboración con el CdR, en el que manifestó no sólo el interés de mantener la colaboración que ambos organismos habían desarrollado en el pasado, sino que también resaltó el hecho de que, como consecuencia de la aprobación y puesta en funcionamiento del Tratado constitucional, esta cooperación se vería reforzada al fortalecerse en el futuro para llevar a cabo un diálogo más fluido con la Comisión y el Consejo en materia de empleo, competitividad y desarrollo regional. Un hecho que redundaría positivamente en el global de la relación, que se traduciría en una estrategia común de mayor impacto y eficacia, a la vez que contribuirían a un acercamiento del proceso de construcción de Europa a los ciudadanos dotando a las instituciones y al proceso de construcción de la Europa unida de una mayor legitimidad democrática. Todo ello como una consecuencia

⁶³⁹ Comisión Arco Atlántico, *Declaración sobre la política de cohesión*, Bilbao, 25 de junio de 2004.

⁶⁴⁰ *Ibidem*.

del mayor protagonismo de las regiones y de las entidades locales en las instituciones de la UE por la aprobación del Tratado constitucional y de su puesta en marcha⁶⁴¹.

Tampoco el Consejo de Municipios y Regiones de Europa (CMRE) se apartó de la tónica general en cuanto a la valoración positiva que del Tratado constitucional y el nuevo papel de mayor protagonismo habrían de asumir en el futuro los entes locales y las regiones al entrar en vigor el Tratado constitucional. Como el resto de las asociaciones regionales, el CMRE resaltó el hecho de que, con la Constitución europea vigente, las administraciones de los entes regionales y las regiones desempeñaran un papel de mayor protagonismo a la hora de crear y poner en marcha las políticas de la UE que afectarían a los intereses de las regiones, a la vez que se resaltaba de hecho su papel en el ámbito político en el conjunto de la UE. El hecho de que se simplificara la toma de decisiones, que las instituciones y políticas de la UE se acercaran más al ciudadano y que se vieran paliados algunos de los déficits democráticos que se venían arrastrando desde el pasado, eran todos problemas que, en opinión del CMRE, se solucionarían con la aplicación del principio de subsidiariedad tal y como se recogió en el Tratado constitucional⁶⁴². Aplicándolo no sólo a las instituciones de la UE y a las administraciones centrales de los países miembros, sino que también se aplicaría este principio a las administraciones regionales y locales.

De este modo, el CMRE se dio por satisfecho con el texto del Tratado constitucional porque, en su opinión, con este texto se avanzaba en algunos de los objetivos que el CMRE se marcó como básicos para su actividad. Objetivos como el fortalecimiento del proceso de construcción de Europa a través del fortalecimiento de los poderes locales y regionales de los países miembros a través del desarrollo del principio de

⁶⁴¹ ARE y CdR, *Plan de acción para el año 2005*, Bruselas, 15 de mayo de 2005.

⁶⁴² CMRE, *The european constitution. A stronger role for local & regional government*, París, 2005, p 7, en http://www.ccre.org/docs/T_599_25_3520.pdf

subsidiariedad, que daría a las administraciones públicas una mejor gestión de los recursos, una mayor cercanía a los problemas de los ciudadanos y una mayor eficacia a las administraciones públicas⁶⁴³. Un hecho que llevó implícito el reconocimiento de los poderes regionales como instituciones con autonomía política.

En este punto, el CMRE afirmó que este reconocimiento tenía una gran importancia “tanto política como simbólicamente”⁶⁴⁴, puesto que implicaría el hecho de que las políticas de la UE pudieran gestarse desde estas administraciones locales y regionales y no sólo desde las instituciones de la UE o los gobiernos centrales de los países miembros, provocando un tránsito de doble sentido entre las diferentes administraciones. De este modo, para el CMRE, con el Tratado constitucional, se desarrollaría un sistema de diálogo coordinado entre las diferentes administraciones públicas con un doble sentido, y no sólo de arriba hacia abajo como lo había sido en los años anteriores. Las regiones y los municipios podían ahora dirigirse a las instituciones de la UE, y el CdR, como en los años anteriores, seguiría siendo su portavoz de éstas, bien para poner en marcha o para la gestación de las políticas de la UE que fueran de su interés. Para lo que también en el Tratado constitucional se especificó el hecho de que el CdR podía acudir al Tribunal de Justicia cuando estimara que no se aplicaba el principio de subsidiariedad y que la política regional y de cohesión no se gestionaba de la forma en la que se consideraba oportuna⁶⁴⁵. Un derecho que se reconoció por primera, ya que nunca hubo mención a este hecho en los anteriores Tratados constitutivos.

En este punto, el CMRE instó a las instituciones de la UE a que llevaran a cabo un mayor esfuerzo financiero y económico. Ya que con una mejor gestión de los recursos, con un papel más activo de todas las administraciones y una simplificación en la toma

⁶⁴³ *Ibidem*, p 18.

⁶⁴⁴ *Ibidem*, p 13.

⁶⁴⁵ *Ibidem*, p 14.

de decisiones, el hecho de que se empleasen una mayor cantidad de recursos económicos sólo podía derivar en que el principio de cohesión territorial del que se hablo en el art. I-3 se convirtiera en una realidad en un futuro más cercano.

Ésta era una tendencia que ya se estaba gestando desde algunos años antes con la puesta en marcha del programa Interreg en 1991. Su continuación en el tiempo, con la puesta en marcha de Interreg-III (2000-2006), destinado a “reforzar la cohesión económica y social en la Unión Europea (UE). La cooperación transfronteriza, transnacional e interregional favorece la integración y el desarrollo equilibrado y armonioso del territorio europeo”⁶⁴⁶, ya estaba en relación con la idea de fomentar el diálogo entre las administraciones públicas para la puesta en funcionamiento de iniciativas en las que las administraciones regionales desarrollaran un papel activo no sólo en su desarrollo, sino también en su gestación⁶⁴⁷. Con vistas a que la cohesión territorial dentro del espacio de la UE se convirtiera en una realidad y que no surgieran problemas con vistas a la puesta en marcha de la moneda única, cuyo calendario, a la altura del cambio de siglo seguía en marcha. Para ello, se produjo un aumento del presupuesto del programa, que de 3600 millones de € pasó a 4900, destinados a la cooperación interregional y el desarrollo de las regiones fronterizas en todos los ámbitos, para que de este modo se solventaran los problemas relacionados con su aislamiento y se integraran espacialmente con las regiones más favorecidas⁶⁴⁸. En principio, el programa estaría destinado a favorecer esta cooperación entre las NUTS-III, que dependiendo del país, serían las unidades territoriales que se corresponderían con las provincias, distritos o condados.

⁶⁴⁶ En

http://europa.eu/legislation_summaries/regional_policy/provisions_and_instruments/g24204_es.htm

⁶⁴⁷ Entrevista a Michel Barnier, en *LACE magazine*, nº5 invierno de 2000.

⁶⁴⁸ *Ibidem*.

No en vano, a la altura del año 2000, el Comisario de Política Regional, el francés M. Barnier (1951-) afirmó que “Una de mis prioridades consiste en hacer que la política regional, principal motor del acercamiento económico, social y cultural entre las regiones europeas tenga un rostro y sea algo cercano a los ciudadanos. Esta política, que contribuye concretamente a la cohesión europea, debe ser conocida por el ciudadano, debe verse en la práctica”⁶⁴⁹. Como se puede ver, los mismos objetivos que se planteaban las asociaciones regionales y que éstas veían satisfechos en el Tratado constitucional.

De todos modos, la victoria del “no” a la ratificación del Tratado constitucional en Francia y Holanda truncó el hecho. No se llegó a poner en marcha el Tratado y no hubo en el futuro constitución europea⁶⁵⁰, con lo que se vieron truncadas las expectativas de las instituciones de la UE, así como de los gobiernos de los países miembros y las asociaciones regionales. Un hecho que, como consecuencia de los problemas actuales, en un contexto de crisis económica general a nivel mundial y con graves consecuencias en el marco de la UE, ha supuesto que queden aparcado el “problema regional” y el papel de las regiones en el contexto de la UE.

⁶⁴⁹ *Ibidem.*

⁶⁵⁰ En un intento de avanzar en el proceso de construcción de Europa, el 1 de diciembre de 2009 entró en vigor el Tratado de Lisboa, en el que se recogieron de forma sintética los principios de funcionamiento y organización que ya estaban presentes en el *Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*. Esto nos resalta que eran éstas y no otras las principales aportaciones que se iban a llevar a cabo con el Tratado constitucional. Al igual que en el Tratado de Niza, las cuestiones orgánicas y el funcionamiento de las instituciones eran el principal motivo de debate en el seno de las instituciones de la UE. Puede verse el Tratado de Lisboa en *DOUE*, n° C 306, de 17 de diciembre de 2007.

A modo de conclusión.

El “problema regional” en el espacio de la CEE/UE, entendido como la diferencia de desarrollo y recursos entre las regiones más y menos favorecidas de los países miembros de la UE fue una de las principales dificultades a las que se enfrentaron las instituciones de la CEE/UE y de los gobiernos de los países miembros a lo largo del proceso de integración. Un problema grave debido a la dificultad de ponerle remedio, porque si bien, por un lado, en ocasiones tuvo un sentido estadístico que estuvo relacionado con la adhesión a la CEE/UE de nuevos países miembros, lo que creciera o disminuyera esta convergencia entre las regiones más y menos favorecidas, por otro lado, también fue un problema real consecuencia de las diferencias de desarrollo que por motivos históricos hubo entre regiones, por las diferencias de reestructuración industrial se llevaron a cabo en las diferentes regiones de la CEE/UE y por las diferencias entre las propias regiones de llevar a cabo los procesos de modernización característicos del modelo europeo a lo largo del periodo de este estudio. Por ello, en el contexto de la creación del Mercado Común y el desarrollo político de la CEE/UE, la medida en que el problema de disparidad regional fuera más o menos grave fue uno de los principales puntos de referencia del éxito o el fracaso de las políticas puestas en marcha durante el proceso de integración europea a este nivel, pero también al nivel de cada uno de los Estados miembros.

Si nos referimos al proceso de integración y al desarrollo político de la CEE/UE, el hecho de que existiera “problema regional”, aunque ya hubiera síntomas anteriormente pero a partir de la I Crisis del Petróleo, se convirtió en uno de los principales obstáculos para que en el marco de la CEE se cumplieran los objetivos fijados. Era un problema que existía en el momento en el que se creó la CEE, la situación del Mezzogiorno italiano fue prueba de ello, y a la que no se consiguió poner remedio con la puesta en

funcionamiento del Mercado Común, por lo que a partir del final de la Edad de Oro de la economía mundial y romperse la constante de crecimiento generalizado de las economías de los países miembros, comenzaron a ponerse las bases institucionales para poder llevar a cabo una política regional comunitaria, que ayudara a dar solución al problema y sirviera de ayuda para alcanzar los objetivos fijados. Por lo tanto, hay una relación directa entre la existencia de un “problema regional”, la puesta en marcha de una política regional y el propio desarrollo del proceso de integración.

El principal objetivo que se planteó la CEE en ese momento era la creación y puesta en circulación de una moneda común para 1979, y para ello era necesario poder paliar el problema, ya que la existencia de regiones más y menos favorecidas se traduciría en un agravamiento del problema de inflación, que ya sufrían los países miembros en ese momento y que era parte de la situación de crisis estructural del sistema económico mundial. Es en este punto en el que se puede ver la relación a la que antes aludía.

Pero también, como consecuencia de las adhesiones de nuevos países a la CEE el problema se agravó. Un hecho que la crisis hizo que perdurara en el tiempo, con lo que el desarrollo de una política regional más activa por parte de la CEE/UE se convirtió en la principal solución para paliar su incidencia, a través de la puesta en marcha de las diferentes iniciativas desde las instituciones de la CEE/UE y dotando de una mayor cuantía a sus Fondos estructurales, los Fondos de Cohesión y el resto de los instrumentos empleados a nivel regional. Todas estas medidas fueron complementarias a las llevadas a cabo por cada uno de los países miembros, que también estaban destinadas a fomentar el desarrollo de estas regiones, principalmente en el plano económico, pero también estaban relacionadas con los ámbitos político y social. Con estas premisas de eficiencia y de desarrollo se llevaron a cabo en los países miembros respectivamente diferentes procesos de regionalización territorial, que fueron distintas

soluciones nacionales llevadas a cabo por cada país para adaptar sus estructuras político-administrativas a las necesidades de una economía mundial que exigía y promocionaba el desarrollo constate en todos los ámbitos y la transformación de las estructuras de las administraciones públicas hacia formas más flexibles de actuación para poder mantener el protagonismo en el proceso de años anteriores a la hora de participar en él o en su capacidad para regularlo.

Porque es necesario resaltar que, incluso antes de que se creara la CEE, ya se habló en la Conferencia de Messina, la reunión previa a la firma de los Tratados de Roma, de la necesidad de desarrollar una política regional como instrumento de medida del éxito de sus políticas y de la puesta en funcionamiento del Mercado Común. Una idea que no se tuvo en cuenta o no fue respaldada por las instituciones de la CEE y algunos de los especialistas⁶⁵¹, pero a la que sí se hizo mención en los Tratados de Roma, a la vez que también continuaron las alusiones al problema por parte de algunos de los principales protagonistas del proceso de integración, hasta que las instituciones comunitarias tomaron conciencia de este problema con sus actuaciones y se declaró la oficialidad del mismo con la puesta en marcha de una política regional propia y que se convirtió en una de las líneas de actuación de la CEE y los Estados miembros a raíz de que comenzaran las dificultades.. Un hecho que reflejó la importancia del problema de por sí, tanto en lo que se refería al desarrollo económico global como al fortalecimiento de las relaciones de interdependencia entre los países miembros de la CEE/UE, al tiempo que su trascendencia en el global del proceso de integración, con el objetivo en mente de la creación de la moneda común. Lo que explicaría el hecho de que, en con la firma del

⁶⁵¹ Véase Pascal Fontaine, *Europe in 12 lessons*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de la CEE, 2004, p 8, como también en European Parliament, *Fact Sheets on the European Union*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de la CEE, 2004, p 167. A. Marchal, Integración y regionalización en la economía europea, Madrid, Seminarios y ediciones SA, 1970, p 53.

TUE y la puesta en marcha de un calendario hacia la moneda única, se aprobara la creación de los Fondos de Cohesión.

Con el tiempo, las dos vertientes del problema, la nacional y europea, adquirieron un mayor peso como consecuencia lógica de la ampliación de los países miembros, desde la Europa de los Seis de la CEE hasta la UE con 27 miembros actual. En un principio, la creación del Mercado Común fue el principal objetivo al que estuvieron dedicados todos los esfuerzos y, realmente, los problemas existentes en el inicio no eran económicos, que no eran lo suficientemente importantes como para hacer que el proyecto fracasara, sino que estaban referidos al ámbito de lo político y reflejaban las ideas que cada protagonista tenía de lo que era la CEE y las funciones que debía asumir. El Mercado Común se convirtió en la primera pieza sobre la que desarrollar el proceso de integración y una vez logrado el desarme arancelario, la creación de la moneda única se convirtió en el principal objetivo, para el que la CEE tuvo que llevar a cabo un cambio en su política y asumir competencias y desarrollar políticas propias. Las crisis monetarias de finales de la década de los años sesenta, la primera crisis del petróleo y el abandono del patrón oro-dólar en el inicio de la década siguiente, fueron hechos que incidieron de forma decisiva para que la CEE tomara este cambio de rumbo. Un hecho, el que la CEE/UE asumiera mayores responsabilidades, que se sucedió en el años posteriores a medida que se fueron planteando nuevas crisis económicas o se produjeron cambios importantes en el mundo y sus consecuencias en las Relaciones Internacionales. La crisis del petróleo de 1979, la reaparición de los nacionalismos, el final de la Guerra Fría, la desmembración del bloque de la URSS, la unificación alemana, las guerras en los Balcanes, la globalización, las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación (TIC's) y el 11-S y sus consecuencias, fueron acontecimientos y procesos que provocaron cambios en las políticas de los Estados

miembros y en las instituciones de la UE, que supusieron, según los casos, una ralentización o aceleración del proceso de integración. Un proceso que se intentó consolidar a través de la puesta al día de su legislación, con la reforma de sus Tratados constitutivos que llevó al cambio de la CEE a la UE, y la generalización de este modelo de desarrollo de la Europa unida, a través de la defensa de los valores como la democracia, la libertad y el Estado de Derecho, que explicarían las continuas adhesiones de nuevos países miembros.

Por todo esto, el desarrollo de una política regional propia, principalmente con la puesta en marcha del FEDER, a partir de 1974, y de los Fondos de Cohesión, ya en los años noventa, deben verse no sólo como un instrumento a partir de cual dar una solución al problema regional desde las instituciones de la CEE, sino como una medida destinada a salvar los obstáculos existentes para seguir avanzando en el proceso de integración. Porque tras la II Guerra Mundial, lo social quedó unido a lo comercial, como también a partir de las crisis del petróleo, lo social estuvo estrechamente con el empleo, la falta de él o un empleo altamente cualificado, y el desarrollo de un modelo de crecimiento medioambientalmente sostenible e identificado con el desarrollo del Estado del Bienestar, todos ellos factores fácilmente identificables a escala regional. Así, con el Mercado Común en marcha, se trató de reforzar su situación con la adhesión de 3 nuevos miembros, aunque principalmente con la adhesión del Reino Unido. Pero con ello, no sólo no se consiguió acabar con el “problema regional”, sino que más bien se agravó con la adhesión de Irlanda y Dinamarca, que estadísticamente marcaron límites por lo alto y bajo en lo que se refirió a esta cuestión. Un hecho que también se agravó estadísticamente como consecuencia de la futura adhesión de los países mediterráneos, lo que creó tensiones ya que se definió la moneda única como el objetivo prioritario en el futuro. La incidencia del “problema regional”, el hecho de que

se tradujera en un aumento de la inflación que diera al traste con este objetivo hizo que se plantearan soluciones desde las administraciones públicas, lo que desde la CEE/UE se tradujo en un salto hacia delante de las diferentes administraciones públicas hacía su inclusión en los procesos de modernización, que implicaron cambios hacia un mayor eficiencia en la gestión y mejor gestión de sus recursos.

Otro factor a tener en cuenta en el proceso fue la propia dinámica de la economía mundial. La creación de un mercado global en la época de la Edad de oro incidió en el hecho de que se pudiera desarrollar una economía a escala regional. El desarrollo de interdependencias globales hizo que la escala regional se convirtiera en otro ámbito espacial de análisis de la economía mundial. Una nueva escala en la que los Estados nacionales atribuciones y peso, lo que no era sino el resultado de la cada vez más estrecha vinculación de lo comercial y lo económico a lo político y lo social. Un hecho que se dejó sentir sobre manera en la Europa de la CEE/UE, puesto que la vinculación de la CEE a la promoción del desarrollo económico y los valores cívicos como la libertad, la igualdad y el Estado de Derecho siempre fue muy fuerte. Un hecho que explicaría el que con el paso del tiempo, las principales reformas aplicadas desde el ámbito de la CEE/UE implicaran cambios en los Tratados constitutivos y en el resto de su legislación. Un hecho que también se reflejó en cada uno de los Estados miembros que hicieron evolucionar sus modelos de Estado hacía formas en las que las regiones tuvieron una mayor autonomía política, según los casos, y un mayor protagonismo en el desarrollo económico.

Esto me lleva a otro punto a destacar dentro del desarrollo de las políticas regionales, como fue la propia evolución de los Estados nacionales durante este periodo. A la finalización de la II Guerra Mundial, la idea de democracia apareció como uno de los valores más reconocidos en el continente europeo. Por ello, en general, en los

Estados nacionales de Europa occidental se produjeron una serie de cambios destinados a que la democracia fuera un valor consolidado y característico. Es en este contexto, en el que habría que resaltar el desarrollo del Estado del bienestar y los procesos de regionalización del territorio, para que la administración pública pudiera ser más efectiva en el desarrollo de los procesos de modernización, con lo que así también se tuvo dotar a las instituciones de la autonomía política suficiente como para que pudieran revestirse de una legitimidad democrática por parte de la ciudadanía. En este último caso, la relación que antes destacaba entre lo comercial y lo económico, con lo político y lo social, se hizo más evidente desde el final de la década de los sesenta. En ese momento, en el que empezó a mostrarse el final de la Edad de oro de la economía mundial y en el que se rompió la vinculación entre el modelo keynesiano de desarrollo y el desarrollo del Estado, se produjeron una serie de acontecimientos internacionales, como la crisis del petróleo de 1973 y la reaparición de los nacionalismos de tipo étnico, que hizo que la “región” se mostrara ya no sólo como instrumento de medida de los problemas, sino como espacio de irradiación de soluciones, tanto en el ámbito económico, dentro de una economía a escala, como en el político, como espacio de desarrollo de la idea de democracia. Así, a partir de la década de los setenta, asistimos al desarrollo de los procesos de regionalización dentro de los Estados occidentales, en los que las regiones pasaron a tener autonomía política además de protagonismo económico. También, en otro ámbito, puede verse la vinculación del desarrollo de la CEE a la idea de la promoción de la idea de democracia, en la adhesión en su día a la Europa unida de los países mediterráneos, como Grecia, España y Portugal, y más adelante, de los países de Europa central y oriental, vinculados anteriormente a la órbita del bloque soviético. Unas adhesiones que sirvieron para que se consolidaran las democracias en estos países y estrecharan lazos con el resto de los países miembros.

Desde ese momento, desde el inicio de la década de los setenta, y hasta el *Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*, en los momentos de crisis económica o política, consecuencia de los acontecimientos internacionales, se va a llevar a cabo una tendencia generalizada a que las instituciones de la CEE/UE adquieran un mayor protagonismo con respecto a los Estados miembros o viceversa, pero en los que siempre la CEE/UE trató de dar una solución desde el ámbito de la administración y bajo la primacía del Derecho para seguir avanzando en el proceso de integración y cumplir con los objetivos que se fijados. En la década de los setenta fue la adhesión del Reino Unido, Irlanda y Dinamarca, así como el hecho de que las instituciones de la CEE pasaran a asumir competencias en el ámbito económico, desarrollando políticas propias, como fue el caso de la política regional con la puesta en marcha principalmente del FEDER y del resto de los fondos estructurales, las soluciones planteadas en este ámbito con vistas a cumplir con el objetivo de la moneda, que se fijó para la fecha de 1979. El fracaso de la CEE a la hora de cumplir este objetivo, tras una nueva crisis del petróleo y sus consecuencias, tuvieron como resultado la desaceleración del proceso de integración, hasta que se vuelve a tomar impulso con la aprobación del AUE. A partir de este momento, asistimos a una nueva respuesta desde la primacía del Derecho por parte de las instituciones de la CEE y que marcó un inicio de un periodo de aceleración de los acontecimientos históricos tanto a nivel mundial como dentro de la CEE/UE, estableciéndose una relación directa entre ellos. El fin de la Guerra Fría y la desmembración de la URSS, la guerra de Yugoslavia, las guerras de Irak, el 11-S, la globalización, la revolución tecnológica, todo ellos fueron hechos que hicieron que intentaran dar respuestas desde el ámbito de la CEE/UE y que tuvieron una relación directa con la aprobación del TUE, el Tratado de Ámsterdam, el nacimiento del euro, el Tratado de Niza, la Constitución europea y las sucesivas ampliaciones de la Europa de

los 12 hasta la Europa de los 27 actual. Fue en este proceso en el que la puesta en marcha de las políticas de la UE en materia de desarrollo regional y de cohesión territorial fueron instrumentos de ayuda para alcanzar los objetivos que se marcaron la UE y los Estados miembros en todos los ámbitos. En un mundo convulso y en el que se produjeron cambios tan importantes en el marco de las relaciones internacionales, la CEE/UE intentó desarrollar un papel de mayor protagonismo del que llevó a cabo en los años anteriores, y para ello, llevó a cabo una serie de cambios en el interior que fortalecieran su posición en el exterior. Por eso, fueron estos años a partir de la mitad de la década de los años ochenta del pasado siglo XX en adelante, en este contexto de cambios y de transformaciones, en el que las “regiones” tomaron conciencia, como también lo hicieron los Estados y la CEE/UE, de su importancia creciente a la hora de poner en marcha sus recursos económicos con vistas a cumplir con el objetivo de cohesión territorial y avanzar el proceso de integración, para lo que también, aunque se venía desarrollando desde ya algún tiempo atrás, se favoreció el desarrollo de la autonomía política de éstas, con el fin de dotarlas de los mecanismos y recursos suficientes como para poder llevar a cabo su labor con una mayor efectividad, a la vez que se también se veían favorecidas por el desarrollo de la idea de democracia y el interés de las instituciones en dotarse de una mayor legitimación de los ciudadanos.

No fue casualidad que fueran éstos los años en los que desde las instituciones de la CEE/UE y del Consejo de Europa se aprobaran documentos referidos al papel a desempeñar por los entes locales y regionales en el proceso de integración de Europa, no fue casualidad que con el TUE naciera el CdR como órgano consultivo de sus instituciones, no fue casualidad que desde el Consejo de Europa se fomentara el desarrollo de la cooperación transfronteriza en materia de desarrollo económico y

político y que ésta fuera respaldada por las instituciones de la UE como elemento de desarrollo y legitimado por el principio de subsidiariedad, aprobado en el TUE.

Relacionado con esto, se encontraría el hecho de que a lo largo de la historia de la CEE/UE y el proceso de integración europeo, como consecuencia del hecho de que desde el inicio del proceso siempre se tuvo presente que la creación de instituciones, el desarrollo de políticas y la consecución de objetivos eran parte de un proceso hacia la creación de una Europa política unida, habría que resaltar el hecho de que siempre las ideas federales representaron la vanguardia del pensamiento europeísta. Pese a que siempre destacó el hecho de que la CEE/UE no era un Estado, o al menos no en su sentido tradicional ya que sustrae de él algunos de sus elementos⁶⁵², el federalismo siempre estuvo presente como idea recurrente sobre la que edificar la construcción de Europa. Una idea tuvo más fuerza en algunos momentos que en otros, y esto estuvo en relación con la importancia que en ese momento tuvieran elementos como la autonomía política de las regiones de los países miembros, con el desarrollo de los procesos de regionalización llevados a cabo por los Estados miembros, el desarrollo del proceso de integración y el fortalecimiento de la capacidad del Estado en algunos ámbitos, la desaparición de sus competencias en otros y el papel a jugar por el Consejo europeo. Todos ellos factores relacionados con el desarrollo del principio de subsidiariedad que se trató aplicar desde UE.

Otro de los puntos a destacar, fue el hecho de que tras el 11-S, el inicio de la guerra contra el terrorismo, sus consecuencias y el momento de crisis actual, supuso que todo este proceso por el que en los años anteriores las regiones desarrollaron una intensa actividad a nivel supranacional, unido al hecho de que la UE evolucionó desde una institución de 15 miembros a los 27 que hoy la conforman, hizo que las cuestiones de

⁶⁵² U. Beck E. Grande, *La Europa cosmopolita. Sociedad y política en la segunda modernidad*, Barcelona, Paidós, 2006, p 57.

organización interna y funcionamiento y el papel a desarrollar en el marco de las relaciones internacionales, reemplazaran a la solución del “problema regional” y el desarrollo de nuevos modelos de gestión de los recursos con este fin. El avance en el proceso de construcción de Europa hoy depende de estas cuestiones, con lo que los esfuerzos de las instituciones de la UE y de los países miembros, desde la firma del Tratado de Niza, han ido en este sentido, lo que se hizo que las cuestiones sobre las que ha tratado este estudio se encuentren hoy pendientes.

Apéndice documental:**1. K. Adenauer, “El papel de Europa en el mundo”, Conferencia pronunciada en El Ateneo de Madrid el 16 de febrero de 1967.**

” (...). La primera mitad de este siglo ha traído consigo una evolución que amenaza la libertad de los pueblos europeos y con ello la cultura europea en su más íntima sustancia, y que puede tener como consecuencia la desvigorización total de Europa y de todos sus Estados. Por ello me proponga hablar de este peligro y de lo que hemos de hacer para salvar a Europa (...). El peligro en el que se hallan los pueblos europeos se hace bien patente si se examina la distribución del poder sobre la Tierra y se llega a comprobar con qué rapidez ha progresado la pérdida de poder de los países europeos (...). Los intereses de Europa y los de los Estados Unidos no siempre son idénticos, y los Estados europeos han de ser colocados, mediante la unificación de Europa, en la posición de poder hacer valer también sus intereses. Lo esencial y lo fundamental, es decir, la conservación de la libertad y de la paz como los más altos valores de la Humanidad, constituyen una meta, lo mismo en los Estados Unidos que en Europa.(...). Este peligro de la situación, es decir, la extraordinaria velocidad de las evoluciones, obliga a Europa a una actuación rápida y decidida, la obliga a una rápida unificación política, a fin de poder defender sus intereses especiales y conservar con ello su existencia como factor del acontecer mundial. Pero no sólo deberíamos ver esta necesidad inevitable de actuar, sino también la ventaja de que nuestra actuación obtenga resultados positivos. Es alentador, por ejemplo, observar cómo ha repercutido en favor de Europa la unión económica de los países europeos que aún se halla en estado de creación y evolución (...).”

2. Resolución del Consejo y de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, de 22 de marzo de 1971, relativa a la realización por etapas de la unión económica y monetaria en la Comunidad, en *Diario Oficial n° C 28 de 27/03/1971 p. 1-4.*

“(…) A fin de garantizar a la vez un crecimiento satisfactorio , el pleno empleo y la estabilidad en el interior de la Comunidad, poner remedio a los desequilibrios estructurales y regionales que se manifiestan en ella y reforzar la contribución de la misma a la cooperación económica y monetaria internacional , para alcanzar así una Comunidad de estabilidad y de crecimiento , el Consejo y los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros expresan su voluntad política de establecer , en el curso de los diez próximos años , una unión económica y monetaria según un plan por etapas que comenzará el 1 de enero de 1971 .

Las acciones que han de llevarse a efecto serán las apropiadas para que, al finalizar el proceso, la Comunidad:

- 1 . constituya una zona en cuyo interior las personas , los bienes , los servicios y los capitales circulen libremente y sin distorsión de competencia , sin que se engendren por eso desequilibrios estructurales y regionales y en condiciones adecuadas para que los agentes económicos puedan desarrollar su actividad a escala comunitaria;
- 2 . forme un conjunto monetario individualizado en el seno del sistema internacional , caracterizado por la convertibilidad total e irreversible de las monedas , la eliminación de los márgenes de fluctuación de los tipos de cambio y la fijación irrevocable de las relaciones de paridad , condiciones que son indispensables para la creación de una moneda única y que implican una organización comunitaria de los Bancos centrales ;
- 3 . posea en materia económica y monetaria las competencias y responsabilidades que permitan a sus instituciones garantizar la gestión de la unión . A tal fin, las decisiones

de política económica que se requieran se tomarán a nivel comunitario y se otorgarán los poderes necesarios a las instituciones de la Comunidad.

El reparto de las competencias y responsabilidades entre las instituciones de la Comunidad, por una parte, y los Estados miembros, por otra, se efectuará en función de lo que sea necesario para la cohesión de la unión y la eficacia de la acción comunitaria. (...).”.

3. Reglamento (CEE) n ° 724/75 del Consejo , de 18 de marzo de 1975 , por el que se crea un Fondo Europeo de Desarrollo Regional, en *Diario Oficial de las Comunidades Europeas (DOCE) n° L 73 de 21/03/1975.*

“Le Conseil des Communautés Européennes:

(...) considérant que, à la conference de Paris d’octobre 1972, les chefs d’Etat ou de gouvernement, désireux d’engager leurs efforts dans la voie d’une solution communautaire des problèmes régionaux, ont invité les institutions communautaires à créer un Fonds de développement regional dont l’intervention, coordonnée avec les aides nationales, devra permettre, au fur et à mesure de la réalisation de l’union économique et monétaire, de corriger les principaux déséquilibres régionaux dans la Communauté (...).

(...) considérant qu’une politique efficace des structures regionales est une condition essentielle de la réalisation de l’union économique et monétaire (...).

(...) considérant que les concours du Fonds ne peuvent être efficaces que si les investissements bénéficiant de l’aide communautaire s’inscrivent dans des programmes de développement regional et qu’il importe de pouvoir suivre d’année en année les résultats obtenus dans chaque région:

Considérant que le concours du Fonds ne doit pas conduire les États membres à réduire leur effort en matière de développement regional mais doit être complémentaire de celui-ci: (...)

Article premier.

Il est créé un Fonds européen de développement regional, (...), destiné à corriger les principaux déséquilibres régionaux dans la Communauté résultant notamment d'une prédominance agricole, des mutations industrielles et d'un sous-emploi structurel (...).

4. Discurso de Roy Jenkins, Jean Monnet Lecture, "Europe's present challenge and future opportunity", Florencia 27 de octubre de 1977.

"(...)The hard, central core of the argument I shall develop turns around the case for monetary union. This, of course, is a familiar, rather than a novel concept.

(...)We need also to take a fresh view as to how monetary union should be allied with associated Community policies, and, more broadly, with the fundamental question as to how such..an idea as monetary union fits with our view of the future division of functions between the Community and Member States.

(...) the obvious fact that the most important weakness of the Community today is its central economic mechanism. Of course the Community has other primary functions. On the one hand it stands for a certain type of democratic and political society within Europe; on the other hand it stands as a viable political entity for dealing with a wide range of external relations.

(...) No proposition as radical as monetary union in Europe can be achieved at a stroke: My belief is that we should use the period immediately prior to the first direct elections of the European Parliament to re-launch a major public debate on what monetary union has to offer. In doing so, we have to reckon with the problems of how to get from where we are to where we want to go, and

what must necessarily company monetary union if it is to anneal equally to strong and weak economies, to the richer and poorer parts of the Community.”

**5. Resolución sobre la Política regional comunitaria y el papel de las regiones,
DOCE nº C326 de 18 de noviembre de 1988.**

(...) La política regional comunitaria no ha logrado, hasta ahora, instaurar un proceso de aproximación entre las regiones de la Comunidad.

1. Recuerda que, si bien durante el primer periodo de integración comunitaria las disparidades regionales habían disminuido, posteriormente, el proceso de aproximación no solo se interrumpió sino que llegó incluso a invertirse; en la actualidad, las divergencias entre las regiones alcanzan aproximadamente el nivel de las registradas en 1970;
2. Señala, además, que la adhesión de España y de Portugal ha determinado ulteriormente un grave empeoramiento de estas disparidades, ya que más del 20 % de la población comunitaria vive en regiones que sufren retraso en su desarrollo;
3. Observa, por otra parte, que durante los últimos diez años han aumentado considerable-mente las disparidades regionales en materia de desempleo, resultando más afectadas las regiones menos desarrolladas o en declive industrial;
4. Considera que esta evolución se debe al insuficiente grado de integración económica lograda y, por tanto, a las limitaciones de las políticas comunitarias llevadas a cabo y de sus instrumentos de intervención;

5. Reitera que la política regional comunitaria se ha iniciado con gran retraso y que los objetivos que le fueron asignados están encaminados más a compensar los perjuicios causados por las demás políticas comunitarias, que a orientar el conjunto del crecimiento económico hacia la convergencia (...).

6. Declaración de la Asamblea de las Regiones de Europa (ARE), “El regionalismo en Europa”, Basilea 4 de diciembre de 1996.

“(…) 3. Considerando que las Regiones constituyen un elemento esencial e irremplazable de la construcción de Europa y del proceso de integración europea;

4. Consciente de que las regiones tienen orígenes y funciones diferentes, en el sentido de que algunas albergan desde hace mucho tiempo comunidades, etnias e, incluso, naciones diferenciadas, mientras otras han sido creadas como distritos administrativos que ejercen funciones delegadas por el Estado;

5. Reconociendo la importancia en Europa del proceso de integración y de regionalización;

6. Observando que los ciudadanos se identifican cada día más con su Región a través de lazos históricos, lingüísticos, culturales, sociales, económicos y geográficos, cuya variedad constituye una riqueza inagotable;

7. Convencidos de que los Estados dotados de estructuras políticas regionales fuertes, es decir, con competencias legislativas y financiación propia, pueden resolver de manera óptima los problemas económicos y sociales que se presenten;

8. Considerando también que la realidad regional justifica la participación de las Regiones en los órganos del Estado y la actuación en el ámbito internacional;

9. Conscientes de que las regiones, dentro del orden jurídico del Estado, son un elemento indispensable de democracia, descentralización y autodeterminación, permitiendo a los ciudadanos

identificarse con su comunidad e incrementando las oportunidades para su participación en la vida pública;

(...) ARTICULO 1. LA REGIÓN: DEFINICIÓN Y CONCEPTO.

1. La Región es el Ente Público territorial de nivel inmediatamente inferior al Estado, dotado de autogobierno político.
2. La Región encuentra su reconocimiento en la Constitución o en la ley la cual garantiza la autonomía de la Región, su identidad, sus competencias y su forma de organización.
3. La Región estará dotada de una Constitución propia, de un Estatuto de Autonomía u otra ley, que formarán parte del ordenamiento jurídico estatal al más alto nivel, estableciendo, al menos, su organización y competencias. La modificación del estatus de la Región no puede realizarse sin su participación. Las Regiones podrán tener estatus diferentes, dentro de un mismo Estado, en consonancia con sus particularidades históricas, políticas, sociales o culturales.
4. La Región expresa una identidad política propia, susceptible de configurarse políticamente de formas muy diversas, correspondiendo a la voluntad democrática de cada región adoptar la forma de organización política que prefiera. La Región dotará a su Administración de personal así como de un patrimonio propio y adoptará sus símbolos de representación.

ARTICULO 2. ORGANIZACION INSTITUCIONAL DE LA REGION

1. La Región dispondrá de personalidad jurídica plena.
2. La estructura fundamental de la Región se configurará a partir de un órgano de representación y de un órgano ejecutivo. Será la región la que decida sobre su organización.

(...) ARTICULO 3. COMPETENCIAS:

1. El reparto de competencias entre el Estado y las Regiones se regula en la Constitución o en las leyes, de acuerdo con el principio de descentralización política y de subsidiariedad. En virtud de estos principios, las funciones deben ser ejercidas al nivel más cercano posible a los ciudadanos (...)."

7. Discurso de Joshcka Fisher, "From Confederacy to Federation - Thoughts on the finality of European integration", Universidad Humboldt, Berlín, 12 de mayo de 2000.

"Fifty years on, Europe, the process of European integration, is probably the biggest political challenge facing the states and peoples involved, because its success or failure, indeed even just the stagnation of this process of integration, will be of crucial importance to the future of each and every one of us, but especially to the future of the young generation. And it is this process of European integration that is now being called into question by many people; it is viewed as a bureaucratic affair run by a faceless, soulless Eurocracy in Brussels - at best boring, at worst dangerous (...).

Ten years after the end of the cold war and right at the start of the age of globalization one can literally almost feel that the problems and challenges facing Europe have wound themselves into a knot which will be very hard to undo within the existing framework: the introduction of the single currency, the EU's incipient eastern enlargement, the crisis of the last EU Commission, the poor acceptance of the European Parliament and low turn-outs for European elections, the wars in the Balkans and the development of a Common Foreign and Security Policy not only define what has been achieved but also determine the challenges still to be overcome.

Quo vadis Europa? is the question posed once again by the history of our continent. And for many reasons the answer Europeans will have to give, if they want to do well by themselves and their children, can only be this: onwards to the completion of

European integration. A step backwards, even just standstill or contentment with what has been achieved, would demand a fatal price of all EU member states and of all those who want to become members; it would demand a fatal price above all of our people. This is particularly true for Germany and the Germans.(....)”

8. Discurso de Michel Barnier, “El futuro de la Unión”, en el Bundesrat, Berlín 6 de septiembre de 2001.

“(....) Sé que las normas europeas parecen en ocasiones demasiado precisas y que en ocasiones se diría que hacen caso omiso de la distribución de competencias que algunos Estados miembros han establecido entre el nivel nacional y el regional, en especial cuando se trata de regiones que ejercen poderes legislativos. Esta Asamblea fue la primera que supo plantear esa pregunta esencial, que ahora nos hacemos todos. Y que pone de manifiesto diversas lagunas en nuestro funcionamiento:

- una falta de claridad: procedimientos complejos, instrumentos jurídicos demasiado numerosos, acciones a veces mal coordinadas;

- una falta de responsabilidad: cuando aquéllos a quienes los ciudadanos pueden sancionar no siempre son quienes deciden, las responsabilidades no se asumen y la democracia no se respeta;

- una falta de proximidad: así comprendo yo el alcance político de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, es decir, la voluntad de que las decisiones se tomen al nivel más adecuado y de que cuando correspondan a la Unión Europea, respeten la realidad de cada situación sobre el terreno y la identidad propia de cada Estado miembro; y añadiré por último una falta de eficacia: a los ciudadanos sólo les interesa saber "quién hace cada cosa" en la medida en que ello contribuya a producir políticas más eficaces, que respondan de verdad a sus necesidades.

Este es, en mi opinión, el verdadero criterio que nos debería guiar al elegir la distribución de competencias, pues lo que cuenta para los europeos, y los sondeos lo demuestran, es, por encima de todo, que la seguridad esté garantizada, que el empleo mejore y que se proteja la solidaridad entre los ciudadanos y las regiones.

Claridad, responsabilidad, proximidad y eficacia. Habrá que encontrar medios para responder a estas cuatro exigencias. La Comisión Europea no esperará a la próxima reforma de los Tratados para hacerlo. El Libro Blanco sobre la gobernanza que aprobó el pasado 25 de julio esboza ya pistas importantes para que la acción europea sea más eficaz y se prepare, comprenda y ejecute mejor.

Las cuestiones relacionadas con la subsidiariedad, pero también, y sobre todo, con la proporcionalidad, se deben plantear seriamente. Pero se han de tener en cuenta ciertas consideraciones:

- 1ª consideración: Europa no es un Estado. Todo el mundo, en Europa, está de acuerdo en condenar la perspectiva, o más bien el mito, de un "superestado" europeo. Por lo tanto, no proponemos para la Unión modelos calcados sobre los Estados federales, pues Europa se construye en realidad sobre una comunidad híbrida de pueblos y Estados muy ligados a la diversidad y la identidad de sus naciones. ¿Quién estaría hoy dispuesto a comunitarizar la defensa común? Y sin embargo se trata de una competencia por excelencia de un Estado federal.

- 2ª consideración: Se debe preservar la flexibilidad de los Tratados de la Unión, para no obstaculizar las evoluciones posteriores de la construcción europea. Es un deber para con las generaciones futuras, y me remito a las reflexiones que el Ministro danés de Asuntos Exteriores ha expresado recientemente al respecto.

- 3ª consideración: Se debe tener en cuenta la diversidad de los sistemas nacionales, protegida por el principio de la autonomía institucional. No todos los Estados están

organizados como Alemania o como Bélgica, y cada uno define su territorio y la organización de los poderes y las políticas a su manera. Cualquier "racionalización" demasiado estricta de la organización de los poderes entre Europa y los Estados miembros chocaría inmediatamente con estas diversidades, que constituyen la expresión misma del carácter democrático, no totalitario, de la construcción europea.

(...) doy un "sí" claro a una mayor descentralización, a una mayor simplificación de los procedimientos europeos. Y a que se escuche más a las regiones, a través de nuevas formas de consulta de sus asociaciones representativas sobre el diseño de políticas comunitarias, y éstas se apliquen con cierta flexibilidad. Obviamente, dentro del mercado único se deberá mantener la igualdad de las condiciones de competencia. Pero estos márgenes de maniobra pueden ser útiles para tener en cuenta las peculiaridades locales y responder así a las críticas de excesiva rigidez que en ocasiones se formulan sobre determinados reglamentos o directivas comunitarios. En la aplicación de las políticas, lo esencial es recuperar el principio de confianza entre la Unión Europea, los Estados y sus regiones (...).”

9. Versión consolidada del Tratado de la Unión Europea (TUE), en DOCE nº C 325, de 24 de diciembre de 2002.

“Artículo 6.

1. La Unión se basa en los principios de libertad, democracia, respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y el Estado de Derecho, principios que son comunes a los Estados miembros.

2. La Unión respetará los derechos fundamentales tal y como se garantizan en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las libertades Fundamentales firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950, y tal y como resultan de

las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros como principios generales del Derecho comunitario.

3. La Unión respetará la identidad nacional de sus Estados miembros.

4. La Unión se dotará de los medios necesarios para alcanzar sus objetivos y para llevar a cabo sus políticas (...)"

10. Consejo de Europa. Las Euroregiones. Definición y ejemplos.

It seems that the term "Euroregion" does not always clearly show the differences in aims and objectives, if they exist at all, compared with other transfrontier structures which are given different names. Moreover, the legal frameworks within which the "Euroregions" operate exhibit such a wide variety of forms that it is difficult to clearly associate one particular legal framework with the term "Euroregion".

Three main types of "Euroregion" can be identified:

1. Euroregions without legal personality (working communities or communities of interest).

2. Euroregions which are based on private law

3. Euroregions which are based on public law

Many of the newly established "Euroregions" in the central and eastern European countries seem to be in fact working communities and communities of interest which are forums for informal transfrontier information and consultation.

This conclusion should alleviate misunderstandings about the purpose of creating such transfrontier structures especially across borders where minorities exist.

"Euroregions" in Europe

Albania: [Prespa/Ohrid](#) Euroregion (see also <http://www.ewi.info/>).

Austria: Inn-Euroregion; [Inn-Salzach Euregio](#); [Euroregion Bayerischer Wald-Böhmerwald/Sumava](#); [Euregio Salzburg-Berchtesgadener Land/Traunstein](#); [Euroregion Tirol](#); Euroregion Allgäu-Ausserfern-Kleinwalsertal/Bregenzerwald; [Euregio Zugspitze-Wetterstein-Karwendel](#); [Euregio Inntal](#); Nova Raetia; [Euroregion Tirol-Südtirol-Trentino](#); [Internationale Bodenseekonferenz](#), West Pannonia Euregio.

Belgium: Conseil de l'Estuaire de l'Escaut; Eurégion Transcanal; [Eurégion Meuse-Rhin](#), [Euregio Schedemond](#).

Bosnia and Herzegovina: [Danube-Drava-Sava](#), [Drina-Sava-Majevica](#),

Bulgaria: Euroregion on the borderline between the Republic of Bulgaria and the Republic of Greece and Euroregion on the borderline between the Republic of Bulgaria and the Republic of Romania ([Danube 21 Euroregion](#)). [Belasica](#), [Nestos-Mesta](#) euroregion, [Nis-Skopje-Sofia Euroregion](#), now known as Euroregion [Eurobalkans](#)

Croatia: [Danube-Drava-Sava](#)

Czech Republic: [Euroregion Sumava-Bavorský les](#); [Euroregion Egrensis](#); [Euroregion Krušnohoří](#); [Euroregion LABE/ELBE](#); [Euroregion Neisse-Nisa-Nysa](#); [Euroregion Glacensis](#); Euroregion Pradcd; [Euroregion Tesínské Slezsko](#). See also <http://www.doingbusiness.cz/>.

Denmark: [Euroregion Baltic](#), [Baltic Sea Seven Islands Cooperation](#)

Estonia: [Euregio Pskov-Livonia](#), [Helsinki-Tallin Euregio](#), [Baltic Sea Seven Islands Cooperation](#), [Harju County](#), [Peipsi Centre for Transboundary Cooperation](#)

Finland: [Euregio Karelia](#), [Finnish-Estonian Cooperation “3 + 3”](#), [Helsinki-Tallin Euregio](#), [Finnish Regional Councils](#), [the North Calotte Council](#), the [Kvarken Council](#), the [Mittnorden Committee](#), the [Islands Committee](#), the Tornio River Valley Council, Regional Council of Southwest Finland, the [Harju County](#), [Baltic Sea Seven Islands Cooperation](#)

France: [L'Euregio Meuse-Rhin](#), [Conférence Franco-Germano-Suisse du Rhin Supérieur](#), [EuRegio SaarLorLuxRhin](#), [Euregio Schedemond](#), [Regio TriRhena](#). See also neighbouring countries.

Germany: [Ems Dollart Region](#), [EUREGIO Rhein-Maas-Nord](#), [EUREGIO Maas-Rhein](#), [Baltic Sea Seven Islands Cooperation](#), [EuRegion Saar-Lor-Lux Rhein](#), CIMAB (Community of Interests Breisgau, central Alsace), [Freiburger Regiogesellschaft](#), [Euregio Salzburg-Berchtesgadener Land/Traunstein](#), [Inn-Salzach-EuRegio](#), [EURegio Pomerania](#); [EuRegion Spree Neisse-Bober](#); [EuroRegion Neisse](#); [EuroRegio Egrensis](#); [EuroRegion PRO EUROPA VIADRINA](#); [EURORegion Elbe-Labe](#); [EuroRegion Erzgebirge](#); [EuroRegion Krusnohory](#); [Euregio Bayerischer Wald Böhmerwald](#), [Regio TriRhena](#) (with the support of the [Oberrheinkonferenz](#)).

Greece: [Euroregion Belasica](#), [Nestos-Mesta](#), [Prespa/Ohrid](#). See also <http://www.ewi.info/>.

Hungary: [The Carpathian euroregion](#), [West Pannonia Euroregion.](#), [Danube-Drava-Sava](#), [Danube-Kris-Mures-Tizsa \(DKMT\)](#), [Ister-Granum Eurorégion](#)

Italy: [Regio Insubrica](#).

Latvia: [Nordic Council of Ministers](#), [Euroregion Baltic](#), [Euregio Pskov-Livonia](#), [Euroregion Saule](#), [Euroregion Country of Lakes](#), [Euroregion Sesupe](#),

Lithuania: [Nordic Council of Ministers](#), [Euroregion Nemunas](#); [Euroregion Baltic](#), [Euroregion Bartuva](#), [Euroregion Country of Lakes](#), [Euroregion Sesupe](#), [Euroregion Saule](#)

Luxembourg: [EuRegio SaarLorLuxRhin](#).

Moldova: Lower Danube, Upper Prut, Siret-Prut-Nistru, [Dunarea de Jos](#), Prutul de Sus

Netherlands: [Eems-Dollard Regio](#), [Euregio](#), [Euregio-Rijn-Waal](#), [Euregio Rijn-Maas-Noord](#), [Euregio Maas-Rijn](#), Benego, [Euregio Benelux-Middengebied](#), [Euregio Scheldemond](#).

Norway: [ARKO in the Arvika/Konsvinger region](#)

Poland: [Nysa, Nisa, Neisse Euroregion](#), [Karpacki \(Carpathian\) Euroregion](#), [Sprowa-Nysa-Bohr \(Spree-Neisse-Bober\) Euroregion](#); [Pro Europa Viadrina Euroregion](#), [Tatry \(Tatra\) Euroregion](#); [Bug Euroregion](#), [Pomerania Euroregion](#), [Glacensis Euroregion](#), [Niemen \(Nieman\) Euroregion](#), [Euroregion Sesupe](#), [Cieszyn \(Tessin\) Silesia Euroregion](#)

Romania: [Carpathian Euroregion](#), [Danube-Kris-Mures-Tizsa \(DKMT\)](#), [Danube 21](#), Siret-Prut-Nistru, Upper Prut, Lower Danube

Russia: [Nordic Council of Ministers](#), [Euroregion Baltic](#), [Euregio Pskov-Livonia](#), [Euregio Karelia](#), [Euroregion Saule](#), [Peipsi Centre for Transboundary Cooperation](#), [Euroregion Country of Lakes](#)

Serbia and Montenegro: [Danube-Kris-Mures-Tizsa \(DKMT\)](#); [Danube 21](#), [Drina-Sava-Majevica](#), Nis-Skopje-Sofia euroregion, now known as euroregion [Eurobalkans](#)

Slovak Republic: [Euroregion Tatry](#), [Carpathian Euroregion](#), [Euroregion Pomoravie](#), [Euroregion Beskydy](#), [Euroregion Bílé-Biele Karpaty](#), [Euroregion Váh-Dunaj-Ipel](#), [Euroregion Ipel'-Ipoly](#), [Euroregion Neogradiensis](#), [Euroregion Slaná-Rimava](#), [Euroregion of Podunajský Trojopolok](#), [Euroregion Kras](#), [Ister-Granum Eurorégion](#)

Slovenia: No "Euroregions".

Spain: [Eurorégion Languedoc-Roussillon/Midi-Pyrénées/Comunidad Autónoma de Catalunya](#).

Sweden: [Barents Euro-Arctic Council](#), The Tornedalen Council, [The Kvarken Council](#), The Central Northern Committee, [ARKO in the Arvika/Konsvinger region](#), [Østfold-Bohuslän](#), Bornholm and Southwestern Skåne, [Baltic Sea Seven Islands Cooperation](#), [Euroregion Saule](#),

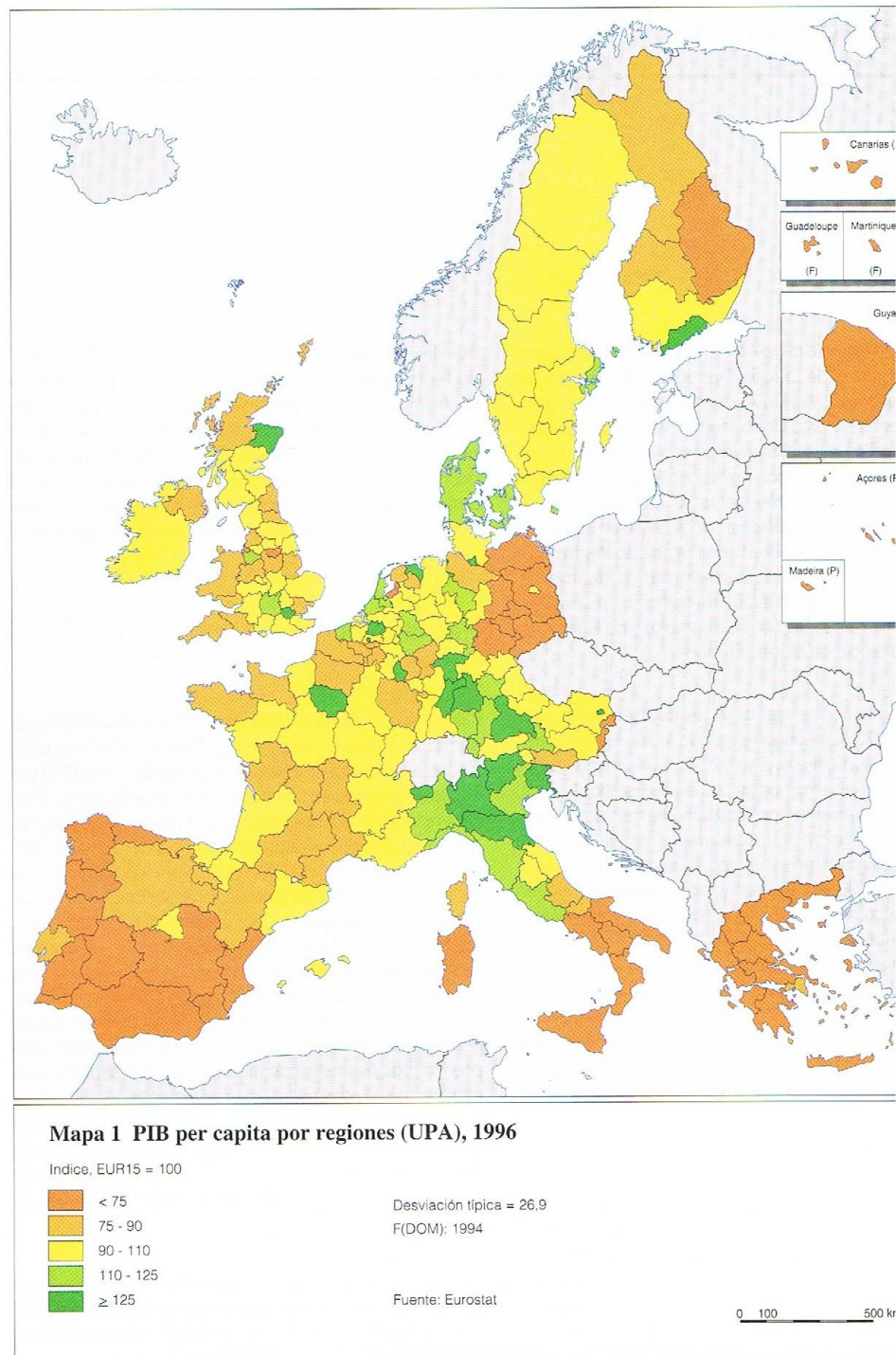
Switzerland: Regio Raetia Nova; [Regio TriRhena](#).

“the former Yugoslav Republic of Macedonia”: [Belasica](#), Nis-Skopje-Sofia euroregion, now known as euroregion [Eurobalkans](#), Prespa/Ohrid

Ukraine: [Carpathian Euroregion](#); [Bug Euroregion](#), Upper Prut, Lower Danube, [Euroregion Ukraine](#)

United Kingdom: [Kent/Nord-Pas de Calais](#) ("Transmanche Region"); [East Sussex/Seine-Maritime/Somme](#) ("Rives-Manche Region"); [Euroregion Kent/Nord-Pas de Calais/Belgium](#).

11. PIB per cápita de las regiones de la Europa de los 15, *Sexto informe periódico sobre la situación y la evolución socioeconómicas de las regiones de la UE*, Luxemburgo, Servicio de Publicaciones de la UE, 1999, p 18.



12. Resolución del PE, “El Papel de los poderes regionales y locales en la construcción europea”, Estrasburgo 14 de enero de 2003.

“(…) A. Considerando que la Unión Europea se basa en la doble legitimidad de los Estados y de los ciudadanos; constatando que, a lo largo de los decenios transcurridos y paralelamente al proceso de construcción europea, se ha manifestado en la mayor parte de los Estados miembros una tendencia creciente a la regionalización o a descentralización, lo que ha reforzado las responsabilidades de numerosos entes territoriales en la formulación de la legislación y de las políticas de la Unión Europea, su aplicación y su control, y les ha dado una nueva conciencia de su papel en Europa; constatando asimismo que la práctica institucional supera a menudo las disposiciones jurídicas.

B. Constatando que este fenómeno ha presentado una rica diversidad nacional, cultural e institucional, como lo demuestra el Derecho constitucional y administrativo de los Estados miembros,

C. Estimando que, frente a los retos, potencialidades e incertidumbres generadas por la mundialización, la Unión Europea debe desarrollar al mismo tiempo su capacidad de intervención global y la capacidad de cohesión y participación ciudadana que garantizan las regiones y los municipios,

D. Considerando que en los últimos años se ha ido formando una conciencia cada vez más clara de las funciones y la autonomía de las diversas administraciones regionales y locales de los Estados miembros; que las administraciones locales y regionales pueden desempeñar una función importante para acercar la Unión Europea a los ciudadanos, lo que constituye un objetivo importante del proceso de Niza; que el Libro Blanco de la Comisión sobre la gobernanza europea exige una cooperación más estrecha entre las

instituciones europeas, los gobiernos nacionales, las administraciones regionales y locales y la sociedad civil,

E. Considerando que las regiones y las corporaciones locales contribuyen de maneras muy diversas al éxito de la obra de unificación europea mediante la aplicación del Derecho europeo a escala regional y local, mediante asociaciones internacionales y, en el caso de las regiones fronterizas, mediante la cooperación transfronteriza(...).

1. Considera que, para aproximarse a sus ciudadanos, la Unión Europea debe formular nuevos métodos participativos que reconozcan el papel fundamental de las colectividades locales y regionales, en particular en el proceso de preparación de las decisiones comunitarias y en la aplicación de las políticas de la Unión, lo que reforzará la adhesión de los ciudadanos al desarrollo del proyecto de integración europea;

2. Pide que en las disposiciones pertinentes de la Constitución Europea se reconozca el papel de las regiones, las provincias, los municipios y toda organización territorial que forme los Estados miembros, con vistas a la consecución de los objetivos de la Unión Europea; pide, por consiguiente, que la Constitución Europea defina de manera precisa el ejercicio, la aplicación y el control del principio de subsidiariedad; pide asimismo que, cuando la transposición de directivas al Derecho nacional sea competencia de las regiones, éstas disfruten, en la elección de los métodos, de la misma flexibilidad que las autoridades nacionales cuando son ellas las competentes; pide además a los Estados miembros que refuercen los mecanismos internos de participación de las regiones y de las colectividades territoriales, en particular las dotadas de poderes legislativos, en el proceso con arreglo al cual se forma la voluntad del Estado en el ámbito de los asuntos europeos y que revisten para ellas un interés específico (...).”

**13. Declaración de la Comisión Arco Atlántico “Sobre la Política de Cohesión”,
Bilbao, 25 de junio de 2004.**

Las Regiones del Arco Atlántico, reunidas en Asamblea General el 25 de junio en Bilbao, quieren participar de lleno en los debates sobre la revisión de la política regional tras la publicación del Tercer Informe sobre la Cohesión y aprueban una declaración común destinada a demostrar su firme apoyo a una política de cohesión europea que se defina y gestione lo más cerca posible de los ciudadanos (...).

1. Por una política de cohesión a la altura de las ambiciones de la Unión Europea.

La Comisión Arco Atlántico reconoce la necesidad de dar prioridad a los territorios menos desarrollados dentro de un objetivo de «Convergencia».

No obstante, permanecerá muy atenta para que se tomen en cuenta los territorios afectados por el «efecto estadístico», y valora muy positivamente la propuesta de la Comisión sobre el reconocimiento de las zonas ultraperiféricas y de su trato específico.

La propuesta de mantener una política regional para todo el territorio de la Unión es una buena noticia. La Comisión Arco Atlántico saluda, pues, las propuestas de la Comisión sobre el nuevo objetivo de «Competitividad regional y empleo». (...)

Las regiones del Arco Atlántico advierten de la tentación de renacionalizar la política de cohesión europea manifestada por ciertos Estados miembros. Piden también estar asociadas en la definición del marco de referencia estratégico nacional de la política regional europea. La Comisión Arco Atlántico vuelve a afirmar la necesidad de que coincidan las ambiciones de estas propuestas y la realidad de la financiación comunitaria. Un presupuesto inferior al 1,24% de la RNB comunitaria con un 0,45% consagrado a la política de cohesión no permitirá alcanzar los objetivos propuestos por la Comisión y pondrá seriamente en peligro el objetivo de «competitividad regional y empleo» en todos sus componentes. (...)”

II. Fuentes para la elaboración de este trabajo.

- Centros de Documentación visitados:

- Centro de Documentación de la Unión Europea en la Comunidad de Madrid. Calle Castelló nº 123.
- Centro de Documentación de la Unión Europea en la UCM, Facultad de Derecho, Ciudad Universitaria s/n.
- Centro de Documentación de la Unión Europea en la UCM, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Campus Somosaguas.

- Publicaciones de la CEE/UE y el Consejo de Europa:

- Comisión de las Comunidades Europeas; *Frente a los retos, un plan para Europa*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 1979.
- Comisión Europea; *Interregional and cross-border cooperation in Europe*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 1994.
- Comisión Europea; *Europa: Preguntas y respuestas*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 1997.
- Comisión Europea; *La Unión Europea y sus socios mediterráneos*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 1997.
- Comisión Europea; *Tratado de Ámsterdam: Lo que ha cambiado en Europa*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 1999.
- Comisión Europea; *Sexto informe periódico sobre la situación y la evolución socioeconómicas de las regiones de la Unión Europea*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 1999.

- Comisión Europea; *Al servicio de la UE. Guía del ciudadano sobre las instituciones de la UE*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 1999.
- Comisión Europea; *Al servicio de las regiones*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 2000.
- Comisión Europea; *Rumbo hacia la cohesión. Desarrollo regional en España*, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 2001.
- Comisión Europea; *Los fondos estructurales en 1999. Undécimo informe anual*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 2001.
- Comisión Europea; *Al servicio de las regiones*, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 2001.
- Comisión Europea; *Informe anual del fondo de cohesión. 1999*, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 2001.
- Comisión Europea; *¿Quién hace qué en la Unión Europea? ¿Cuál es la contribución del Tratado de Niza?* Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 2001.
- Comisión Europea; *The economic impact of enlargement*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 2001.
- Comisión Europea; *Hacia una Europa basada en el conocimiento. La Unión Europea y la sociedad de la información*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 2003.
- Comisión Europea; *Proyecto de Constitución elaborado por la Convención Europea. Presentación al ciudadano*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 2004.

- Comisión Europea; *Unida en la diversidad*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 2005.
- Comité de las Regiones; *Una Europa de regiones y ciudades: estrategias y perspectivas para la ampliación de la UE*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 2000.
- Comité de las Regiones; *Regiones & municipios de Europa*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 2000.
- Comité de las Regiones; *La voz de las Regiones*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 2000.
- Comité de las Regiones; *Los entes regionales y locales en Europa. Educación y juventud, cultura, salud pública, redes transeuropeas y política regional y estructural*, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 2002.
- Parlamento Europeo; *Efectos regionales de las políticas comunitarias*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 1991.
- Parlamento Europeo; *I Conferencia Parlamento Europeo. Poderes Locales en la Unión Europea*, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 1994.
- Parlamento Europeo; *Por una Unión ampliada, eficaz y democrática*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 2000.
- Parlamento Europeo; *Hacia la unidad de Europa. La quinta ampliación*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 2004.
- Parlamento Europeo; *The european Parliament and the European constitution*, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 2005.
- Consejo de las Comunidades Europeas; *Alocuciones y declaraciones hechas con ocasión de la firma del Acta Única Europea*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 1986.

- Consejo de Europa; *Selección de Tratados del Consejo de Europa*, Estrasburgo, Consejo de Europa, 2000.

- **Discursos y Conferencias:**

- Adenauer, Konrad; “El papel de Europa en el mundo”, El Escorial, 16 de febrero de 1967.

- Asamblea General Municipios y Regiones de Europa; “El buen gobierno en la Europa de hoy”, Oulu, 17 de junio de 2000.

- Azaola, José Miguel de; “Europa en la incertidumbre”, Conferencia pronunciada el 10-11-1992 en Bilbao, publicado en Bilbao, Universidad de Deusto, 1993.

- Aznar, José M^a; “¿Cómo está Europa hoy?” Milán, 18 de enero de 2007.

- Barnier, Michel; “El futuro de la Unión” Discurso en el *Bundesrat*, 6 de septiembre de 2001.

- Barnier, Michel; “Discurso a los parlamentarios europeos”, Bruselas, 18 de febrero de 2004.

- Barrot, Jacques; “Une politique européenne de Cohésion renouvelée 2007-2013”, Bruselass, 31 de agosto de 2004.

- Chirac, Jacques, Schröder, Gerhard y Blair, Anthony; “Carta abierta al Presidente del Consejo, Bertie Ahern, y al Presidente de la Comisión Romano Prodi”, Berlín, 18 de febrero de 2004.

- *Conferencia de Presidentes de las Asambleas Legislativas Regionales Europeas; “Declaración de Milán”, Reunión de Milán, 26 de octubre de 2004.*

- Hubner, Danuta; “Europe in Schleswig-Holstein: how the EU impacts on the development of Member States”, Flensburg, 31 January 2006.

- Jenkins, Roy; “Europe’s present challenge and future opportunity”, Jean Monnet Lecture, Florence, 27 october 1977.
- Palacio, Ana; “Prosperidad, seguridad, libertad: los retos de la nueva Europa”, Madrid, Club Siglo XXI, Febrero 2004.
- Palacio, Ana; “Vocación europea”, Madrid, Club Siglo XXI, Noviembre 2004.
- Prodi, Romano; “Sesión inaugural de la Convención sobre el futuro de Europa”, Bruselas, 28 de febrero de 2002.
- Santer, Jacques; “Discurso de investidura como Doctor *Honoris Causa*” Alicante, 20 de mayo de 1999.
- Schuman, Robert; “Declaración Schuman”, París, 9 de mayo de 1950.
- Truyol y Serra, Antonio; “La segunda ampliación de la Comunidad Europea: problemas y perspectivas” Lección inaugural del curso académico 1978-1979, Universidad San Pablo CEU, Madrid, 1978.

- **Páginas web de interés:**

- Portal de la Unión Europea, http://europa.eu/index_es.htm.
- Parlamento Europeo, <http://www.europarl.europa.eu/news/es/headlines/>.
- Consejo Europeo, <http://www.european-council.europa.eu/home-page.aspx?lang=es>.
- Comisión Europea, http://ec.europa.eu/index_es.htm.
- Archivos de la Comisión Europea, http://ec.europa.eu/archives/index_en.htm.
- Comité de las Regiones, <http://cor.europa.eu/en/Pages/home.aspx>.
- Banco Europeo de Inversiones, <http://www.eib.org/>.
- Banco Central Europeo, <http://www.ecb.int/ecb/html/index.es.html>.
- Tratados y Protocolos de la Unión Europea, <http://eur-lex.europa.eu/es/treaties/index.htm>.

- Política Regional- Inforegio, Comisión Europea, http://ec.europa.eu/regional_policy/country/prordn/index_en.cfm.
- Consejo de Europa, <http://www.coe.int/>.
- Conferencia de Regiones Periféricas y Marítimas, <http://www.crpm.org/>.
- Conferencia de Regiones Ultraperiféricas, <http://www.regionesultraperifericas.com/>.
- Consejo de Municipios y Regiones de Europa, <http://www.ccre.org/>.
- Asamblea de las Regiones de Europa, <http://www.aer.eu/>.
- Comisión Arco Atlántico, <http://arcatlantique.org/>.
- Portal Bélgica, http://www.belgium.be/fr/services_en_ligne/.
- Congreso de los Diputados de España, <http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso>.
- Archivos Históricos de la Unión Europea, Instituto Universitario Europeo, <http://www.eui.eu/About/Index.aspx>.
- Archivo de la Integración Europea, Universidad de Pittsburgh, <http://aei.pitt.edu/>.
- Fondos Estructurales de la UE, Universidad de Pittsburgh, <http://aei.pitt.edu/structuralfundsiblioguide.html#erdf>.
- Archivos Históricos sobre la Integración Europea, Centro Virtual de Conocimiento sobre Europa, <http://vlib.iue.it/hist-eur-integration/Journals.html>.
- Europa Direct, <http://europa.eu/europedirect/>.
- Senado de España, <http://www.senado.es/>.
- CVCE, <http://www.cvce.eu/home>.
- Asociación Jean Monnet, <http://www.ajmonnet.eu/>.
- Toute l'Europe, <http://www.touteleurope.eu/>.
- Spinelli Group, <http://www.spinelligroup.eu/>.
- Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, http://ec.europa.eu/archives/index_en.htm.

- Andrew Moravcsik, <http://www.princeton.edu/~amoravcs/research.html>.
- Real Instituto Elcano, <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal>.
- Grupo de Estudios Estratégicos, <http://www.gees.org/>.
- Hablamos de Europa, <http://www.hablamosdeeuropa.es/>.

- **Bibliografía:**

- Aldcroft, Derek H; *Historia de la economía europea. 1914-1980*, Barcelona, Crítica, 1989.
- Aldecoa Luzárraga, Francisco; *“Una Europa”. Su proceso constituyente. 2000-2003. La innovación política europea y su dimensión internacional. La Convención, el Tratado Constitucional y su política exterior*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2003.
- Allen, John, Massey, Doreen y Cochrane, Allan, *Rethinking the region*, Routledge, London, 1998.
- Alonso Fernández, Julián; *La nueva situación regional*, Madrid, Síntesis, 1990.
- Alonso Olea, Manuel y otros; *España y la Unión Europea. Las consecuencias del Tratado de Maastricht*, Barcelona, Plaza & Janés, 1992.
- Ambrosius, Gerold; *El espacio económico europeo*, Madrid, Siglo XXI, 2001.
- Antón Mellón, Joan (Coord); *Las ideas políticas en el siglo XX*, Barcelona, Ariel, 2002.
- Arana, José Domingo de; *Presente y futuro del pueblo vasco. Hombre, raza, nacionalidad, universalidad*, Bilbao, Ercilla, 1968.
- Areilza, José María de; *La Europa que queremos*, Madrid, Espasa-Calpe, 1986.
- Arenilla, Manuel, Loughlin, John y Toonen, Theo A. J (Ed.); *La Europa de las regiones. Una perspectiva intergubernamental*, Granada, Universidad de Granada, 1994.
- Arregi, Joseba, *La nación vasca posible*, Barcelona, Crítica, 2000.

- Arroyo Llera, Fernando; *El reto de Europa: España en la CEE*, Madrid, Síntesis, 1990.
- Astola Madariaga, Jasone; *El poder regional en la Unión Europea*, Bilbao, Instituto Vasco de Administración Pública, 1994.
- Azaola, José Miguel de; *La regionalización de España*, Madrid, Revista de occidente, 1972.
- Barbé, Esther; *La política europea de España*, Barcelona, Ariel, 1999.
- Barnés Vázquez, Javier (Coord); *La Comunidad europea, la instancia regional y la organización administrativa de los Estados miembros*, Madrid, Civitas, 1993.
- Barón, Enrique; *Europa en el alba del milenio*, Madrid, Acento, 1999.
- Beck, Ulrich, Giddens, Anthony y Lash, Scott; *Modernización reflexiva. Política, tradición y estética en el orden social moderno*, Madrid, Alianza, 2001.
- Beck, Ulrich y Grande, Edgar; *La Europa cosmopolita. Sociedad y política en la segunda modernidad*, Barcelona, Paidós, 2006.
- Bell, Daniel; *El advenimiento de la sociedad postindustrial*, Alianza, Madrid, 1986.
- Benedicto Solsona, Miguel Ángel y Angoso García, Ricardo; *Europa a debate. Veinte años después (1986-2006)*, Barcelona, Plaza y Valdés, 2006.
- Biglino, Paloma (coord); *La política europea de las CCAA y su control parlamentario*. Valencia. Tirant lo Blanc, Novedades de Derecho Público. 2003.
- Blas Guerrero, Andrés de; *Nacionalismos y naciones en Europa*, Madrid, Alianza, 1994.
- Blas Guerrero, Andrés de (Dir); *Enciclopedia del nacionalismo*, Madrid, Tecnos, 1997.
- Blas Guerrero, Andrés de; *Escritos sobre nacionalismo*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2008.
- Blas Guerrero, Andrés de; *Teoría del Estado*, Madrid, UNED, 2010.
- Bobbio, Norberto; *Derecha e izquierda*, Madrid, Taurus, 1995.

- Bossuat, Gérard; *La France, l'aide américaine et la construction européenne, 1944-1954*, Imprimerie Nationale-Comité pour l'Histoire Economique et Financière de la France, París, 1997.
- Brugmans, Henri; *La idea de Europa, 1920-1970*, Moneda y Crédito. Colección Europa. Madrid. 1972.
- Caciagli, Mario; *Regiones de Europa. Autogobierno, regionalismos, integración europea*, Valencia, Tirant lo Blanc, 2006.
- Calvo Hornero, Antonia (Coord); *La ampliación de la Unión Europea*, Madrid, Thompson, 2006.
- Carretero, Anselmo; *España y Europa*, Valencia, Fomento de Cultura, 1971.
- Cebrián, Juan Luís y González, Felipe; *El futuro ya no es lo que era*, Madrid, Punto de lectura, 2001.
- Chabod, Federico; *Historia de la idea de Europa*, Madrid, Universidad Complutense, 1992.
- Chávarri Miguel, Félix; *La ampliación de la Unión Europea y sus repercusiones en el proceso de integración*, Zaragoza, Real Instituto de Estudios Europeos, 2001.
- Ciocca, Pierluigi; *La economía mundial en el siglo XX*, Barcelona, Crítica, 2000.
- CIS; *Identidad regional y nacionalismo en el Estado de las Autonomías*, Madrid, CIS, Colección Opiniones y Actitudes nº18, 1998.
- Claval, Pierre. *Géographie Humaine et Economique contemporaine*, París, P.U.F, 1984.
- Cruise O'Brien, Connor; *Voces Ancestrales. Religión y nacionalismo en Irlanda*, Madrid, Espasa Calpe, 1999.
- Coudenhove-Karlegi, R.N; *PanEuropa. Dedicado a la juventud de Europa*, Madrid, Tecnos, 2002.

- Crespo MacLennan, Julio; *España en Europa, 1945-2000. Del ostracismo a la modernidad*, Madrid, Marcial Pons, 2004.
- Crespo MacLennan, Julio; *Forjadores de Europa. Grandes europeístas y euroescépticos del siglo XX*, Madrid, Destino, 2009.
- Crespo MacLennan, Julio; *Imperios. Auge y declive de Europa en el mundo. 1492-2012*, Barcelona, Galaxia Gutenberg, 2012.
- Dahrendorf, Ralf; *Las clases sociales en su conflicto en la sociedad industrial*, Madrid, Rialp, 1979.
- Dahrendorf, Ralf; *En defensa de la Unión Europea*. Madrid, Técnos, Colección de Ciencias Sociales, Serie de de relaciones internacionales, 1993.
- Dahrendorf, Ralf; *En busca de un nuevo orden. Una política de la libertad para el siglo XXI*, Barcelona, Paidós, 2005.
- Delanty, Gerard; *Inventing Europe: idea, identity, reality*, London, Macmillan, 1995.
- Delors, Jacques; *El nuevo concierto europeo*, Madrid, Acento, 1993.
- Dezcallar, Rafael; *La Europa dependiente*, Madrid, Eudema, 1992.
- Díez del Corral, Luis; *El rapto de Europa. Una interpretación histórica de nuestro tiempo*, Madrid, Alianza, 1974.
- Douglass, William A.; *Migración, etnicidad y etnonacionalismo*, Bilbao, Servicio editorial de la UPV, 1994.
- Duverger, Maurice; *Europa de los hombres: una metamorfosis inacabada*, Madrid, Alianza, 1994.
- Emerson, Michael; *El nuevo mapa de Europa*, Madrid, Alianza, 1999.
- Enzenberger, Hans Magnus; *El gentil monstruo de Bruselas o Europa bajo tutela*, Barcelona, Anagrama, 2012.

- Ferguson, Niall; *Colossus. The rise and fall of the American Empire*, New York, Penguin, 2004.
- Fernández Muñoz, Juan José; *Las elecciones al Parlamento Europeo (1979-2004). Un análisis de sociología electoral*, Madrid, URJC, 2006.
- Brunet, Ferrán; *Curso de integración europea*, Madrid, Alianza, 2010.
- Fiedrich, Carl J; *Europa, el surgimiento de una nación*, Madrid, Alianza, 1973.
- Fraga Iribarne, Manuel; *Sociedad, región. Europa*, Madrid, Alianza, 1974.
- Fraga Iribarne, Manuel; *El Estado autonómico*, Madrid, Dykinson, 2009.
- Fuente Pascual, Félix de la; *Glosario jurídico-político de la UE*, Madrid, Tecnos, 2002.
- Fuentes, Jorge; *La unidad europea*, Madrid, Tecnos, 1991.
- Fusi, Juan Pablo y Palafox, Jordi; *España: 1808-1996. El desafío de la modernidad*, Madrid, Espasa, 1998.
- Fusi, Juan Pablo; *La patria lejana. El nacionalismo en el siglo XX*, Madrid, Taurus, 2003.
- Galbraith, John K; *Historia de la economía*, Barcelona, 1989.
- García Delgado, José Luís (coord.); *España, Economía: Ante el siglo XXI*, Madrid, Espasa, 1999.
- García Marzá, Vicente Domingo y Martínez Guzmán, Vicent; *Teoría de Europa*, Valencia, NAU Llibres, 1993.
- García Picazo, Paloma; *La idea de Europa: historia, cultura, política*, Madrid, Tecnos, 2008.
- Gellner, Ernest; *Cultura, identidad y política. El nacionalismo y los nuevos cambios sociales*, Barcelona, Gedisa, 1989.
- Gellner, Ernest; *Encuentros con el nacionalismo*, Madrid, Alianza, 1995.
- Gellner, Ernest; *Nacionalismo*, Barcelona, Destino, 1997.

- Generalitat de Catalunya; *Cataluña y la CEE*, Barcelona, Servicio Central de Publicaciones de la Generalitat de Catalunya, 1982.
- Gibernau, Montserrat; *La identidad de las naciones*, Barcelona, Ariel, 2009.
- Giddens, Anthony; *Europa en la era global*, Barcelona, Paidós, 2007.
- Giddens, Anthony; *Más allá de la izquierda y la derecha. El futuro de las políticas radicales*, Madrid, Cátedra, 1998.
- Giddens, Anthony; *Consecuencias de la modernidad*, Madrid, Alianza editorial, 2001.
- González, Felipe; *Mi idea de Europa*, Barcelona, RBA, 2010.
- Granja, José Luís, Beramendi, Justo y Anguera, Pere; *La España de los nacionalismos y de las autonomías*, Madrid, Síntesis, 2001.
- Gras, Cristian; *Regiones y autonomías en Europa occidental desde 1918*, Granada, Universidad de Granada, 1979.
- Gray, John; *Misa negra. La religión apocalíptica y la muerte de la utopía*, Barcelona, Paidós, 2008.
- Habermas, Jürgen; *¡Ay, Europa!*, Madrid, Trotta, 2009.
- Hallstein, Walter; *La Europa inacabada*. Barcelona. Plaza & Janés. 1971.
- Henri Lévy, Bernard; *La pureza peligrosa*, Madrid, Espasa, 1996.
- Hetcher, Michael; *International Colonialist: The Celtic Fringe in British National Development, 1536-1966*, London, Routledge and Kegan Paul, 1975.
- Hewitt, Christopher y Cheetham, Tom; *Encyclopedia of modern separatist movements*, Oxford, ABC-CLIO, 2000.
- Hobsbawm, Eric J; *Naciones y nacionalismo desde 1780*, Barcelona, Crítica, 1991.
- Hobsbawm, Eric J; *Historia del siglo XX. 1914-1991*, Barcelona, Crítica, 1996.
- Holland, Martin; *European integration. From Community to Union*, London, Pinter, 1995.

- Holland, Stuart; *The Regional Problem*, London, MacMillan Press, 1976.
- Issaac, Guy; *Manual de derecho comunitario general*, Barcelona, Ariel, 1985.
- Izard Anaya, Beatriz; *La política regional europea*, Cáceres, Diputación de Cáceres, 1999.
- Jáuregui, Gurutz; *Los nacionalismos minoritarios y la Unión Europea ¿Utopía o ucronía?*, Barcelona, Ariel, 1997.
- Jones, Barry y Keating, Michael; *The European Union and the regions*, NY, Oxford University Press, 1995.
- Joyaux, François (Ed); *Enciclopedia de Europa*, Madrid, Alianza, 1994.
- Judt, Tony; *Postguerra. Una historia de Europa desde 1945*, Madrid, Taurus, 2006.
- Judt, Tony; *Sobre el olvidado siglo XX*, Madrid, Taurus, 2008.
- Kagan, Robert; *El retorno de la Historia y el fin de los sueños*, Madrid, Taurus, 2008.
- Kay, William; *The City and the Single European Market*, Cambridge, Woodhead-Faulkner, 1991.
- Keating, Michael; *Naciones contra el Estado*, Barcelona, Ariel, 1996.
- Kearney, Richard; *La paradoja europea*, Barcelona, Tusquets, 1998.
- Keynes, John Maynard; *La teoría general del empleo, el interés y el dinero*, Madrid, Ediciones Aosta, 1998.
- Laïdi, Zaki; *Un mundo sin sentido*, México, FCE, 1994.
- Lane, Jane-Erik; *Política europea: una introducción*, Madrid, Istmo, 1998.
- Lamo de Espinosa, Emilio (Coord); *Europa después de Europa*, Madrid, Academia Europea de Ciencias y de Arte, 2010.
- Llamazares, Iván y Reinares, Fernando; *Aspectos políticos y sociales de la integración europea*, Valencia, Tirant lo Blanc, 1999.

- López de Silanes, Juan Pablo; *Diccionario de las Comunidades Europeas*, Madrid, Pirámide, 1988.
- López Sastre, Gerardo y otros; *El proceso de unidad europea y el resurgir de los nacionalismos*, Madrid, Euroliceo, 1993.
- Lowe, Keith; *Continente salvaje. Europa después de la II Guerra Mundial*, Barcelona, Galaxia Gutenberg, 2012.
- Madariaga, Salvador de; *Carácter y destino de Europa*. Madrid, Espasa Calpe, 1980.
- Mangas Martín, Araceli (ed.); *Tratado de la Unión Europea, Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y otros actos básicos de Derecho comunitario*, Madrid, Tecnos, 2003 (décima edición).
- Mangas Martín, Araceli y Liñan Nogueras, Diego J.; *Instituciones y derecho de la UE*, Madrid, Tecnos, 2010.
- Marchal, André; *Integración y regionalización de la Economía Europea*, Madrid, Seminarios y Ediciones S.A. 1970.
- Marco, Luis; *Regionalismo y dependencia*, Madrid, Ed. Ayuso, 1977.
- Marín González, Gelu; *Atlas de Europa. La Europa de las lenguas, la Europa de las naciones*, Madrid, Istmo, 2000.
- Martín de la Guardia, Ricardo y Pérez Sánchez, Guillermo A (Dir); *Historia de la integración europea*. Barcelona, Ariel, Estudios europeos, 2001.
- Martínez Guillén, Jesús; *El euro. Guía práctica de la implantación en las empresas*, Grupo Santillana, 1998.
- Matía Portilla, Francisco Javier; *Parlamentos nacionales y Derecho comunitario derivado*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1999.
- McKim, Robert y McMahan, Jeff (Coord); *La moral del nacionalismo. Dilemas identitarios en la era de la globalización*, Madrid, Gedisa, 2003.

- Mella Vázquez, José María (coord.); *Economía y política regional en España ante la Europa del siglo XXI*, Madrid, Akal, 1998.
- Méndez, Ricardo y Molinero, Fernando; *Espacios y Sociedades*, Barcelona, Ariel, 1984.
- Monnet, Jean; *Memorias*, Madrid, Encuentro, 2010.
- Morata, Francesc; *La Unión Europea: procesos, actores y políticas*, Barcelona, Ariel, 1999.
- Morell Ocaña, Luis; *La administración local*, Madrid, Técnos, 1985.
- Moreno, Antonio; *España y el proceso de construcción europea*, Barcelona, Ariel, 1998.
- Moreno, Antonio y Pereira, Juan Carlos (Ed); *Europa desde 1945. El proceso de construcción europea*, Ayer, 77, 2010.
- Morin, Edgar; *Pensar Europa*, Madrid, Gedisa, 1998.
- Munford, Lewis; *Técnica y Civilización*, Madrid, Alianza Editorial, 1982.
- Myrdal, Georg, *Economic Theory and Underdevelop Regions*, London, Duckworth, 1957.
- Nieto Solís, José Antonio; *Introducción a la economía de la Comunidad Europea*, Madrid, Siglo XXI, 1990.
- Nieto Solís, José Antonio; *Las ayudas de la Unión Europea a las regiones españolas en el periodo 1994-1999: perspectivas y marcos financieros*, Madrid, UCM, 1996.
- Nieto Solís, José Antonio; *La Unión Europea: una nueva etapa en la integración económica de Europa*, Madrid, Pirámide, 2001.
- Núñez Seixas, Xosé Manoel; *Movimientos nacionalistas en Europa. Siglo XX*, Madrid, Síntesis, 1993.
- O'Beirne Ranelagh, John; *Breve historia de Irlanda*, México, FCE, 1989.

- Olesti Rayo, Andreu; *Los principios del Tratado de la Unión Europea. Del Tratado de Maastricht al Tratado de Ámsterdam*, Barcelona, Ariel, 1998.
- Ortega, Alfonso; *Europa como idea y realidad*, Salamanca, Universidad Pontificia, 1996.
- Peña Romo García, María de la; *Historia del PE (1950-2000)*, Madrid, Dyckinson, Servicio de Publicaciones de la Universidad Rey Juan Carlos, 2001.
- Pereira Castañares, Juan Carlos; *Historia de las Relaciones Internacionales Contemporáneas*, Barcelona, Ariel, 2001.
- Pérez Bustamante, Rogelio y Palacio, Ana; *Los Consejos europeos*, Madrid, MAP, 1998.
- Pérez Bustamante, Rogelio; *La unión económica y monetaria en Europa: una introducción histórica, 1969-1998*, Madrid, Dykinson, 1999.
- Pérez Calvo, Alberto; *Estado, nación y soberanía (Problemas actuales en Europa)*, Madrid, Secretaría General del Senado, Temas del Senado, 2000.
- Pérez Tremps, Pablo; *Constitución española y Comunidad Europea*, Madrid, Civitas, 1994.
- Perroux, François; “Norte sur la Notion de Pôle de Croissance”, *Économie Appliquée*, nº7, 1955.
- Petschen, Santiago; *La Europa de las regiones*, Barcelona, Generalitat de Catalunya, 1993.
- Petschen, Santiago (Coord); *El papel de las regiones en Europa*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2003.
- Powell, Charles, Torreblanca, José Ignacio y Sorroza, Alicia (Coord); *Construir Europa desde España: los nuevos desafíos de la política europea*, Madrid, Informe Elcano, Real Instituto Elcano, 2005.

- Prodi, Romano; *Una idea de Europa*, Madrid, Alianza, 2000.
- Rawls, John; *El liberalismo político*, Barcelona, Crítica, 2003.
- Rawls, John; *La justicia como equidad. Una reformulación*, Barcelona, Paidós, 2000.
- Requejo, Paloma; *Democracia parlamentaria y principio minoritario*, Barcelona, Ariel, 2000.
- Rojo Salgado, Argimiro; *La exigencia de la participación regional en la UE. De la regionalización estatal a la regionalización comunitaria*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1996.
- Rubert de Ventós, Xavier; *Nacionalismos. El laberinto de la identidad*, Madrid, Espasa, 1994.
- Rubiales Torrejón, Amparo, *La región. Historia y actualidad*, Sevilla, Universidad de Sevilla, 1973.
- Ruíz Torres, Pedro (ed); *Europa en su historia*, Valencia, Universidad de Valencia, 1993.
- Ruiz, Olatz; *Reforma de los fondos estructurales en Europa: un reto para la formación continua*, Sevilla, Publicoan, 1999.
- Ruiz-Domenech, José Enrique; *Europa. Las claves de su historia*, Barcelona, RBA, 2010.
- Sáenz de Buruaga, Gonzalo; *Los incentivos regionales en España y en Europa*, Madrid, Ministerio de Economía y Hacienda, 1983.
- Sánchez-Gijón, Antonio; *Europa. Una tarea inacabada*, Madrid, Planeta, 1975.
- Safrán, William y Máiz, Ramón (Coord); *Identidad y autogobierno en sociedades multiculturales*, Barcelona, Ariel, 2002.
- Sartori, Giovanni; *La sociedad multiétnica. Pluralismo, multiculturalismo y extranjeros*, Madrid, Taurus, 2001.

- Schuman, Robert; *Por Europa*, Madrid, Ed. Encuentro, 2006.
- Scott, Allen J; *Regions and the World Economy*, London, Oxford University Press, 1998.
- Semprúm, Jorge y Villepin, Dominique de; *El hombre europeo*. Espasa Calpe, Madrid, 2006.
- Sennett, Richard; *La Corrosión del Carácter*. Anagrama, Barcelona, 2000.
- Simón Tobalina, Juan de; *La unidad de Europa y de los nacionalismos*, Madrid, Fundación Vives de Estudios Sociales, 1980.
- Siedentop, Larry; *La democracia en Europa*, Siglo XXI de España editores, 2001.
- Sinova, Justino y Tusell, Javier; *La crisis de la democracia en España*, Madrid, Espasa, 1997.
- Sloterdijk, Peter; *Si Europa despierta. Reflexiones sobre el programa de una potencia mundial en el fin de la era de su ausencia política*, Pre-textos, Valencia, 2004.
- Smith, Anthony D; *Nacionalismo y modernidad*, Madrid, Istmo, 2000.
- Smith, Anthony D; *Teorías de nacionalismo*, Barcelona, Península, 1984.
- Smith, Anthony D; *La identidad nacional*, Madrid, Trama, 1997.
- Solana, Javier y Bassets, Lluís; *Reivindicación de la política. Veinte años de relaciones internacionales*, Barcelona, Debate, 2010.
- Sotelo, José Antonio; *Estudiar la región*, Madrid, Fundación Infodal, 2001.
- Steyger, Elies; *National traditions and european community law*, Aldershot, Dartmouth Publishing Company, 1997.
- Stromberg, Roland N; *Historia intelectual de Europa desde 1789*, Barcelona, Debate, 1990.
- Swann, Dennis; *La economía del Mercado Común*. Madrid. Alianza. 1974.

- Tamames, Ramón; *Guía del Mercado Común Europeo. España en la Europa de los Doce*, Madrid, Alianza, 1986.
- Taylor, Peter J. y Flint, Colin; *Geografía política. Economía-mundo, Estado-nación y localidad*, Madrid, Trama, 2002.
- Tezanos, José Félix, *La democracia incompleta. El futuro de la democracia postliberal*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2002.
- Todd, Emmanuel; *La invención de Europa*, Barcelona, Tusquets, 1995.
- Todorov, Tzvetan; *El miedo a los bárbaros. Más allá del choque de civilizaciones*, Barcelona, Galaxia Gutenberg, 2008.
- Torres López, Juan; *La desigualdad en la Europa comunitaria ¿Qué destino para las naciones, regiones y ciudadanos pobres?*, Madrid, 1994
- Truyol, Antoni; *La Integración Europea. Idea y realidad*, Madrid, Tecnos, 1972.
- Tsoukalis, Loukas; *¿Qué Europa queremos? Los retos políticos y económicos de la nueva Unión Europea*, Barcelona, Paidós, 2004.
- Tilly, Charles; *Las revoluciones europeas. 1492-1992*, Barcelona, Crítica, 1996.
- Tuñón Navarro, Jorge; *La activación europea de las regiones legislativas:(Análisis comparado de las estrategias de Canarias, Escocia, Toscana y Valonia)*, UCM, Servicio de Tesis Doctorales, 2008.
- Universidad Complutense; *Creadores de Europa*, El Escorial, Universidad Complutense, 1989.
- Villatoro, Vinceç; *Crear Europa reconstruir occidente*, Tarragona, Catalunya Fundación, 2005.
- VVAA; *La situación Regional de las Comunidades Europeas. Perspectivas para Galicia*, Santiago de Compostela, Universidad de Santiago de Compostela, 1983.

- VVAA; *La España de las autonomías. Pasado, presente y futuro (Vol 1)*, Madrid, Espasa-Calpe, 1981.
- VVAA; *La España de las autonomías. Pasado, presente y futuro (Vol 2)*, Madrid, Espasa-Calpe, 1981.
- VVAA; *Por la Europa de la libertad: una propuesta española*, Barcelona, Editorial Del Drac, 1990.
- VVAA; *España y la UE. Las consecuencias del Tratado de Maastricht*, Barcelona, Plaza & Janés, 1992.
- VVAA; *Cincuenta años de Unión Europea: Reflexiones desde la Universidad*, Oviedo, Septem ediciones, 2001.
- Zizek, Slavoj; *En defensa de la intolerancia*, Madrid, Sequitur, 2007.

- **Periódicos y Revistas:**

- *Diario Oficial de las Comunidades Europeas (DOCE)*, desde el 1 de febrero de 2003
Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE).
- *Boletín Oficial de las Comunidades Europeas*.
- *Diario ABC*.
- *Diario El mundo*.
- *Diario El País*.
- *Diario Le Monde*, en <http://www.lemonde.fr/>.
- *Diario New York Times*, en <http://www.nytimes.com/>.
- *Diario Washington Post*, en <http://www.washingtonpost.com/>.
- *Diario International Herald Tribune*.
- *Diario Los Angeles Times*, en <http://www.latimes.com>.
- *Revista Regional and Federal studies*.

- Revista *de Estudios regionales*.
- Revista *Aquí Europa*, en <http://www.aquieuropa.com/>.
- Revista *Open Europe*, en <http://www.openeurope.org.uk/>.
- Revista *de Federación de Municipios y Provincias*.
- Revista *Política Exterior*.
- *Revista de Occidente*.